



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

25.ª Subseção Judiciária Federal de São Paulo – 1ª Vara Federal em Ourinhos

Classe 00001 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA N. 0001383-63.2011.403.6125

AUTOR(A) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU(S): UNIÃO FEDERAL

*Sentença tipo "A"*

Registro n.º 155 / 12

## SENTENÇA

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de ação civil pública proposta pelo **Ministério Público Federal**, em face da **União**, objetivando a condenação da mesma a: (a) promover o licenciamento e arcar com os respectivos custos perante o órgão ambiental competente dos assentamentos do Programa "Banco da Terra", localizados nos municípios de Bernardino de Campos, Campos Novos Paulista, Espírito Santo do Turvo, Fartura, Piraju, Santa Cruz do Rio Pardo, São Pedro do Turvo, Sarutaiá e Timburi; (b) assumir os custos decorrentes das medidas preventivas e corretivas determinadas pelo órgão ambiental competente em consequência do licenciamento ambiental.

Sustenta a legitimidade ativa do Ministério Público Federal, com fulcro na Lei 7.347/85, art. 129,III da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 75/93, bem como a competência da Justiça Federal. Quanto ao mérito, defende



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

25.ª Subseção Judiciária Federal de São Paulo – 1ª Vara Federal em Ourinhos

que a União teria atuado no caso como agente financiador da compra e venda de várias propriedades rurais e nesta condição estaria obrigada a exigir o licenciamento ambiental em momento anterior à liberação dos valores, nos termos do artigo 12 da lei 6.938/81.

Ressalta que a Resolução nº 289/2001 do CONAMA estabeleceria que para casos de assentamento decorrente de reforma agrária seria necessária a prévia apresentação da licença ambiental (art. 3º, §2º), dispositivo que poderia ser aplicado de forma analógica ao caso uma vez que um projeto de reforma agrária e um projeto do Banco da Terra possuiriam nuances fáticas semelhantes, com a ocupação de áreas rurais por vários agricultores, impactando o ecossistema local.

Mencionou, ainda, que o licenciamento ambiental não estaria esgotado nas atividades arroladas no anexo da Resolução 237/97, podendo ser exigido para outras atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, o que se verificaria no presente caso.

Juntou aos autos inquérito civil público (fls. 05/162).

Citada, a União respondeu por contestação o feito às f. 171/195. Preliminarmente, a ré sustenta a ilegitimidade ativa do Ministério Público, por tratar a demanda de interesses individuais disponíveis; impossibilidade jurídica do pedido por vedação expressa do art. 1º da Lei 7.347/85 e em razão da impossibilidade de transferirem-se as obrigações pertinentes à preservação do meio ambiente dos proprietários para a União; a ilegitimidade passiva da União tendo em vista que a sua atuação se limitaria a disponibilidade orçamentária, sendo as demais etapas do financiamento executadas por outros entes públicos;



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

25.ª Subseção Judiciária Federal de São Paulo – 1ª Vara Federal em Ourinhos

e, por fim, requer o ingresso do IBAMA no feito como litisconsorte passivo.

No mérito sustenta, em apertada síntese, que as operações de créditos fundiários possibilitariam a transferência de uma propriedade privada para outra particular, caracterizando uma transação entre particulares, situação distinta da tocante à reforma agrária, motivo pelo qual a responsabilidade pela realização de licenciamento ambiental seria dos proprietários das terras beneficiados pelo financiamento. Defende, ainda, a responsabilidade dos proprietários com base na teoria do risco da atividade, não podendo haver a socialização do prejuízo e privatização do lucro. Sustenta que responsabilizar a União neste caso seria uma afronta ao Princípio da Legalidade uma vez que não haveria previsão legal que a determinasse realizar o licenciamento. E alerta para a existência do Princípio Orçamentário da Universalidade, segundo o qual todas as despesas deveriam constar do orçamento Público, sendo expressamente vedado a inclusão de despesa sem previsão.

Em réplica, o Ministério Público Federal manifestou-se às f. 329/331.

Encerrada a instrução, a União manifestou-se às fls. 335/343. Foi aberta conclusão para sentença em 16 de janeiro de 2012 (fl. 344).

**É o relatório. Fundamento e decido.**

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

Tendo em vista tratar-se de matéria exclusivamente de direito a

*M. Silva*



**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL**

**25.ª Subseção Judiciária Federal de São Paulo – 1ª Vara Federal em Ourinhos**

ação comporta o julgamento antecipado da lide, nos moldes do artigo 330, inciso I, do Código de Processo Civil. Outrossim, as circunstâncias do caso concreto demonstram ser inviável a conciliação.

**2.1. Das preliminares argüidas**

**2.1.1 Da Legitimidade ativa do Ministério Público**

A União defende a ilegitimidade ativa do Ministério Público na presente demanda uma vez que se trataria de uma relação jurídica nitidamente individual, posto que o direito pleiteado não corresponderia a interesses coletivos ou difusos, mas uma pluralidade de interesses individuais.

A ré alega não existir nem mesmo homogeneidade de interesses, pois a necessidade de licenciamento ambiental existiria para alguns proprietários e para outros não, conforme a atividade desenvolvida pelo particular no imóvel adquirido.

A preliminar não merece acolhimento.

Como bem exposto pela ré, o artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor determina que a defesa a título coletivo somente será exercida quando versar sobre direitos difusos ou interesses coletivos, entendidos estes como direitos transindividuais, sempre de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstância de fato (difusos) ou um grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação base (coletivos).



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

25.ª Subseção Judiciária Federal de São Paulo – 1ª Vara Federal em Ourinhos

Ocorre que a ré parte de uma premissa equivocada, a de que o objeto da presente demanda estaria centralizada na relação entre os entes públicos e os particulares. O cerne desta ação, no entanto, encontra-se na defesa do meio ambiente na região afetada pelos assentamentos promovidos pelo Banco da Terra.

A proteção ambiental caracteriza-se como um direito difuso, cujos titulares são pessoas indeterminadas, com expressa previsão de abordagem por meio de ação civil pública no artigo 1º, I da Lei 7.347/85, e consistindo em interesse social a legitimar a atuação do Ministério Público nos termos do artigo 127 e 129, III, da Constituição Federal e artigo 5º da Lei 7.347/85.

Ressalta-se que a questão da existência de responsabilidade da União quanto ao licenciamento ambiental nos locais abrangidos pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário-PNCF, refere-se ao mérito e será analisado posteriormente.

Pelo exposto, rejeito a preliminar de ilegitimidade argüida.

### **2.1.2 Da Possibilidade Jurídica do pedido**

A ré ainda alega a impossibilidade jurídica do pedido por vedação existente no artigo 1º, parágrafo único da Lei 7.347/85, quanto a utilização de ação civil pública para veicular pretensão que envolva fundos de natureza institucional cujos beneficiários possam ser individualmente determinados.

A handwritten signature in blue ink, located in the bottom right corner of the page.



**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL**

**25.ª Subseção Judiciária Federal de São Paulo – 1ª Vara Federal em Ourinhos**

Defende a ré que o Banco da Terra (“Fundo de Terras e da Reforma Agrária”) seria um fundo financeiro com a finalidade de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural.

Menciona existir impossibilidade jurídica de pretensão cumulativa de condenação de obrigação de fazer ou não fazer e de pagar, nos termos do artigo 3º da Lei 7.347/85.

Como bem ressaltado pelo Ministério Público Federal, o objetivo da norma estampada no artigo 3º da Lei 7.347/85 foi o de vedar a utilização da ação civil pública para a obtenção de direitos patrimoniais, divisíveis e disponíveis de particulares com relação a fundos institucionais. Porém, o objeto da presente demanda consiste na proteção ambiental dos locais onde ocorreram os assentamentos proporcionados pelo Banco da Terra, tranqüilamente passível de questionamento por meio de ação civil pública.

Com relação à impossibilidade de cumulação de obrigação de fazer ou não fazer e de condenação em dinheiro observa-se que a norma buscou vedar a condenação do réu a reparar o dano e ao mesmo tempo indenizá-lo, fato não verificado no presente caso uma vez que realizado pedido de condenação em realizar o licenciamento e, posteriormente, se necessário, arcar com as despesas para concretização das determinações do órgão ambiental.

Por estes motivos rejeito a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido.

A handwritten signature in blue ink, located in the bottom right corner of the page.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

25.ª Subseção Judiciária Federal de São Paulo – 1ª Vara Federal em Ourinhos

### **2.1.3 Da Legitimidade Passiva da União**

A ré alega a sua ilegitimidade passiva para o feito tendo em vista que o Programa Nacional de Crédito Fundiário seria descentralizado, sendo a União encarregada apenas de disponibilizar recursos, sem relação alguma com os beneficiários do programa, cabendo ao âmbito estadual e municipal a análise, avaliação e acompanhamento na fase executória dos projetos apresentados e aos bancos oficiais a gestão financeira do Fundo de Terras e da Reforma Agrária.

Menciona, ainda, que a União, por intermédio do Ministério de Desenvolvimento Agrário, não possuiria atribuição de praticar as medidas requeridas pelo autor desta ação.

Primeiramente cabe ressaltar que a questão tocante à atuação da União perante ao Fundo e sua conseqüente responsabilidade pela realização de licenciamento ambiental refere-se ao mérito e será abordada em momento oportuno.

Quanto Ministério do Desenvolvimento Agrário, observa-se que estão dentre as suas atribuições a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, nos termos do artigo 27 da Lei 10.683/2003, envolvendo o impacto ambiental de assentamentos de trabalhadores rurais.

### **2.1.4 Do Litisconsórcio Passivo Necessário**

Pugna a União a formação de litisconsórcio passivo necessário

A handwritten signature in blue ink, located in the bottom right corner of the page.



**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL**

**25.ª Subseção Judiciária Federal de São Paulo – 1ª Vara Federal em Ourinhos**

com as Municipalidades envolvidas tendo em vista não se tratar de área da União, mas dos municípios envolvidos e pelo fato de que os núcleos do Banco da Terra seriam estruturados pelos municípios. Pugna igualmente pelo ingresso do IBAMA no presente feito em face da pretensão ministerial de licenciamento ambiental.

Não verifico a presença de hipótese de litisconsórcio passivo necessário. A responsabilidade pelos danos ambientais é solidária, nos termos do artigo 3º, IV da Lei 6938/81, podendo a União ser responsabilizada individualmente por eventual dano verificado.

Desnecessário o ingresso do IBAMA no feito tendo em vista que o pedido recai unicamente sobre a União e pelo fato de que o licenciamento dos projetos do Banco da Terra seria realizado perante o órgão ambiental estadual.

Rejeitadas as preliminares, passo à análise do mérito.

## **2.2. Do mérito**

Questiona-se na presente demanda, fundamentalmente, a exigibilidade das obrigações de fazer da União consistentes na promoção do licenciamento e seu custeio perante o órgão ambiental competente dos assentamentos do Programa "Banco da Terra", localizados nos municípios de Bernardino de Campos, Campos Novos Paulista, Espírito Santo do Turvo, Fartura, Piraju, Santa Cruz do Rio Pardo, São Pedro do Turvo, Sarutaiá e Timburi, bem como o custeio de medidas preventivas e corretivas determinadas pelo órgão ambiental competente em consequência do licenciamento ambiental.

A handwritten signature in blue ink, located in the bottom right corner of the page.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

25.ª Subseção Judiciária Federal de São Paulo – 1ª Vara Federal em Ourinhos

2.2.1 - Histórico e Funcionamento do Banco da Terra

Conforme informações prestadas no inquérito civil público pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998 instituiu o Fundo de Terras e da Reforma Agrária, possuindo esse a finalidade, nos termos do art. 1º, de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural, permitindo o acesso à terra por parte dos trabalhadores rurais não-proprietários, preferencialmente os assalariados, parceiros, posseiros e arrendatários, que comprovem, no mínimo, cinco anos de experiência na atividade agropecuária.

Seriam também beneficiários do Fundo da Terra os agricultores proprietários de imóveis cuja área não alcançasse a dimensão da propriedade familiar, assim definida no inciso II do art. 4º da Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, Estatuto da Terra, e seja, comprovadamente, insuficiente para gerar renda capaz de lhe propiciar o próprio sustento e o de sua família.

Dispõe o art. 6º da Lei Complementar nº 93, de 1998 que “os recursos serão aplicados por meio de financiamentos individuais ou coletivos, para os beneficiários definidos no art. 1º ou suas cooperativas e associações (...)”.

Para regulamentação da referida Lei Complementar, teriam sido publicados os Decretos nº 2.622, de 9 de julho de 1998, nº 3.027, de 13 de abril de 1999 e nº 3.475, de 19 de maio de 2000. Atualmente encontrar-se-ia em vigência o Decreto nº 4.892, de 25 de novembro de 2003, que rege o Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF.

A small, handwritten signature in blue ink is located in the bottom right corner of the page.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

25.ª Subseção Judiciária Federal de São Paulo – 1ª Vara Federal em Ourinhos

O Programa Nacional de Crédito Fundiário seria executado de forma descentralizada em parceria com os governos estaduais e com o movimento sindical dos trabalhadores rurais e da agricultura familiar, contando, ainda, com a participação dos Conselhos Municipais e Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Todos os investimentos seriam gerenciados pelas próprias comunidades, e tanto poderiam servir para compra de terras como para aumento da produção ou, ainda, para projetos que visassem à melhoria da qualidade de vida da população e ao desenvolvimento local sustentável.

Os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS consistiriam a principal instância decisória do programa. Sua competência situar-se-ia na aprovação dos PEIP's das propostas de financiamento. Caberia, ainda, aos Conselhos avaliar e acompanhar a execução do Programa e promover a articulação com as outras políticas de desenvolvimento agrário nos Estados.

O Programa Nacional de Crédito Fundiário apoiar-se-ia, também, nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR que verificariam a legibilidade dos beneficiários e opinariam sobre todas as propostas iniciais de financiamento, constituindo, assim, a primeira instância consultiva e de monitoramento.

Os governos estaduais criariam as Unidades Técnicas Estaduais – UTE's, entes executores do programa destinadas à análise e execução das propostas de financiamento. Além disso, teriam a responsabilidade de verificar a elegibilidade dos imóveis, bem como os preços inicialmente acordados entre as partes (beneficiários e vendedores).



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

25.ª Subseção Judiciária Federal de São Paulo – 1ª Vara Federal em Ourinhos

No âmbito nacional competiria ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF estabelecer as diretrizes globais e as metas do programa, aprovando o Regulamento Operativo e os Manuais de Operações. Asseguraria, também, a harmonia entre o PNCF e os demais programas de reforma agrária e de desenvolvimento rural.

O Programa Nacional de Crédito Fundiário possuiria três linhas de financiamento:

(a) "Nossa primeira Terra – NPT", que beneficiaria jovens de 18 a 28 anos, visando reduzir o êxodo rural e também gerar oportunidade para o acesso ao primeiro emprego para filhos e filhas de agricultores;

(b) "Consolidação da Agricultura Familiar – CAF", que se destinaria aos agricultores familiares sem terra ou com pouca terra;

(c) "Combate à Pobreza Rural – CPR", que teria como público prioritário trabalhadores rurais pobres, em especial localizados no semi-árido nordestino.

Assim, o PNCF seria uma ação complementar às ações de reforma agrária, reunindo as ações e programas de reordenação fundiária de que trata a Lei Complementar 93/98, que, por intermédio de mecanismos de crédito fundiário, visariam ampliar a redistribuição de terras, consolidar regimes de propriedade e uso em bases familiares, visando a sua justa distribuição (art. 1º, § 1º, I do decreto nº 4.892/03).

No âmbito do Programa, os recursos seriam utilizados principalmente no financiamento da aquisição de imóveis rurais diretamente pelos trabalhadores, associações, cooperativas ou outras formas de organização,

A small, handwritten signature in blue ink is located in the bottom right corner of the page.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

25.ª Subseção Judiciária Federal de São Paulo – 1ª Vara Federal em Ourinhos

podendo ser incluídos recursos para investimentos iniciais para estruturarão da unidade produtiva e os custos de transferência do imóvel.

Desta forma, verifica-se que coube à União a tarefa de liberação das verbas para o financiamento, enquanto que os estados e municípios se encarregariam de avaliar e acompanhar a execução do Programa, verificar a legibilidade dos beneficiários e opinar sobre todas as propostas iniciais de financiamento.

Esta atribuição da União resta clara no Decreto 4.892/03, o qual em seu art. 15 menciona que a liberação dos recursos caberia ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES conforme as instruções do Órgão Gestor, que, segundo o art. 16 do mesmo decreto, seria o Ministério do Desenvolvimento Agrário.

### 2.2.2 – Da Responsabilidade da União

Primeiramente cabe ressaltar que em informações prestadas no inquérito civil público pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário verifica-se que realmente foram autorizados projetos de assentamento pelo Banco da Terra nos municípios indicados, com exceção do Município de Sarutaiá (fls. 112/113), sem licenciamento ambiental (fls. 134/135).

Quanto à necessidade de licenciamento para a atividade de assentamento de trabalhadores rurais, observa-se que as Resoluções 289/2001, e 387/06 do CONAMA, já previam a apresentação de licença ambiental em casos de reforma agrária, sendo este um requisito para a sua realização.

A small, handwritten signature in blue ink is located in the bottom right corner of the page.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

25.ª Subseção Judiciária Federal de São Paulo – 1ª Vara Federal em Ourinhos

A parte ré argumenta que o caso do Banco da Terra se distingue da reforma agrária, não se enquadrando nos moldes das referidas resoluções, uma vez que naquele não haveria modificação do regime de sua posse e uso. Ressalta que seria vedada a aquisição de imóveis passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária pelo PNCF.

Observo que não há dúvidas quanto à distinção entre as atividades desenvolvidas pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário e a reforma agrária, sendo a principal diferenciação a não desapropriação de propriedades improdutivas pelo Poder Público no primeiro, ficando a aquisição do imóvel por conta do particular.

Contudo, os efeitos práticos são semelhantes: há assentamento de trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra ou em situação de pobreza em imóveis rurais, causando impactos no meio ambiente local.

Não se questiona, assim, da necessidade de licenciamento ambiental para a verificação do grau do impacto no meio ambiente da região e as formas para se realizar um desenvolvimento sustentável. Pode-se se chegar à conclusão, então, de que, em analogia ao caso da reforma agrária, os assentamentos promovidos pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário necessitariam de licenciamento ambiental.

A argumentação da parte ré de que a necessidade de realização de licenciamento ambiental dependeria da análise da atividade específica desenvolvida por cada um dos beneficiários do programa não procede, uma vez

A handwritten signature in blue ink, located in the bottom right corner of the page.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

25.ª Subseção Judiciária Federal de São Paulo – 1ª Vara Federal em Ourinhos

que o Programa se dirige à aquisição de imóvel rural, ou seja, ao assentamento de trabalhadores rurais e seus familiares, bastando este fato para a necessidade do procedimento em comento.

Ressalte-se que não se podem confundir os institutos do licenciamento ambiental e do estudo prévio de impacto ambiental (EIA/RIMA), estabelecido pela Resolução 237/97 do CONAMA, consistindo esse em etapa do licenciamento para casos de atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras.

*Art. 3º- A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.*

*Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.*

Quanto à responsabilidade da União pela realização do licenciamento ambiental nas áreas abrangidas pelos assentamentos, argumenta a ré que as referidas operações de crédito fundiário possibilitariam a transferência de titularidade de uma propriedade privada para outra particular, caracterizando-se uma transação entre particulares.

Afirma que o beneficiário do programa além da obrigação legal de observar a legislação específica quanto à preservação ambiental, ao efetuar a contratação do financiamento para a aquisição de imóvel rural, também assumiria



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

25.ª Subseção Judiciária Federal de São Paulo – 1ª Vara Federal em Ourinhos

uma obrigação contratual de preservação ambiental, sendo por esta razão responsável pelo licenciamento ambiental.

Observa-se que, em regra, de acordo com as normas estabelecidas pela Lei 6.938 e Resolução 237/97 do CONAMA, a responsabilidade pela realização do licenciamento ambiental pertence ao particular adquirente do imóvel, uma vez que possui o interesse econômico sobre o bem.

Ocorre que a própria lei 6.938/81 impõe uma responsabilidade às entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais em seu artigo 12, estabelecendo o dever dessas entidade de exigir o licenciamento ambiental para liberação dos valores:

***Art 12 - As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA.***

***Parágrafo único - As entidades e órgãos referidos no " caput " deste artigo deverão fazer constar dos projetos a realização de obras e aquisição de equipamentos destinados ao controle de degradação ambiental e à melhoria da qualidade do meio ambiente.***

Assim, sendo a União encarregada da liberação dos valores do Programa Nacional de Crédito Fundiário, configurando-se como órgão gestor do mesmo, possuía a responsabilidade de verificar o cumprimento das normas, critérios e padrões expedidos pelo CONAMA, como o regular cumprimento do procedimento de licenciamento ambiental nos termos da própria Lei 6.938/81.

A small, handwritten signature in blue ink is located in the bottom right corner of the page.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

25.ª Subseção Judiciária Federal de São Paulo – 1ª Vara Federal em Ourinhos

Assim, cabia ao particular adquirente do imóvel e que passará a explorá-lo a realização do licenciamento ambiental, cabendo à União o dever de fiscalizar o cumprimento desse procedimento para então liberar os valores do financiamento. Ocorre que, no momento em que este ente não fiscalizou a realização do licenciamento assumiu o risco da ocorrência de danos ambientais na região, devendo promover os atos para sua regularização nos termos da legislação ambiental.

Ao impor tal obrigação não há violação ao Princípio da Legalidade uma vez que há previsão legal do dever das entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarem a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento ambiental (art. 12 da Lei 6.938/81), sendo a responsabilização pelos encargos do descumprimento desta determinação apenas consequência da negligência do Poder Público.

A ré alega, por fim, a ofensa ao Princípio Orçamentário da Universalidade, segundo o qual todas as despesas devem constar do Orçamento Público, sendo expressamente vedada a inclusão de despesa sem previsão. Menciona que estaria obrigada a arcar com despesas não previstas em seu orçamento, inclusive despesas com recursos humanos, pois não haveria nos quadros da União servidores com atribuições para a execução das medidas almejadas pelo demandante.

Primeiramente cabe ressaltar que a Lei Complementar 101/2000 estabelece que a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual deverão prever reserva de contingência para o atendimento de "passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos" (art. 4º, §3º e art. 5º, III,

A small, handwritten signature in blue ink is located in the bottom right corner of the page.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

25.ª Subseção Judiciária Federal de São Paulo – 1ª Vara Federal em Ourinhos

"b"), como a condenação em ações judiciais.

Havendo previsão orçamentária para eventuais condenações resta a indagação quanto à prioridade dos gastos públicos, avaliando-se o grau de importância do direito fundamental ao meio ambiente.

A própria Constituição Federal estabelece em seu artigo 225 o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelecendo-o como bem de uso do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Segundo a doutrina, um direito será considerado fundamental quanto mais se aproxime do Princípio da Dignidade Humana, ou seja, quanto mais seja essencial para uma vida digna. Ora, a própria Constituição Federal estabelece que o direito ao meio ambiente equilibrado é primordial para a sadia qualidade de vida, a qual está intimamente ligada à dignidade da pessoa humana.

Observa-se que os direitos fundamentais não estão restritos ao rol elencado no artigo 5º da Constituição Federal, havendo previsão em seu parágrafo segundo quanto à existência de outros direitos de mesma relevância ao longo de seu texto e até mesmo decorrentes do regime e dos princípios por ela expostos.

O reconhecimento do direito ambiental como direito fundamental bem como de sua supremacia frente ao aspecto econômico foi manifestado em conhecido julgado do Supremo Tribunal Federal:

A small, handwritten signature in blue ink is located in the bottom right corner of the page.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

25.ª Subseção Judiciária Federal de São Paulo – 1ª Vara Federal em Ourinhos

***EMENTA: MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELAS PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) - DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQÜENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. - **Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional*****

*Miguel*



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

25.ª Subseção Judiciária Federal de São Paulo – 1ª Vara Federal em Ourinhos

*objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. (...)"*

(CF, art. 225, § 1º, III).  
(ADI-MC 3540, CELSO DE MELLO, STF)

Ressalte-se que a necessidade de realização do licenciamento ambiental fundamenta-se, ainda, nos Princípios da Prevenção e da Precaução, dispostos no artigo 225, § 1º, I, II e IV, os quais estabelecem uma atitude de preservação ambiental, ou seja, anterior ao dano, garantindo a incolumidade do meio ambiente.

Assim, consistindo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em direito fundamental, deve estar dentre as prioridades governamentais, não podendo sucumbir frente a questões econômicas.

O Supremo Tribunal Federal já afirmou que a "reserva do possível" não pode afastar o implemento de política pública voltada aos direitos fundamentais:



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

25.ª Subseção Judiciária Federal de São Paulo – 1ª Vara Federal em Ourinhos

*E M E N T A: CRIANÇA DE ATÉ CINCO ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - SENTENÇA QUE OBRIGA O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO A MATRICULAR CRIANÇAS EM UNIDADES DE ENSINO INFANTIL PRÓXIMAS DE SUA RESIDÊNCIA OU DO ENDEREÇO DE TRABALHO DE SEUS RESPONSÁVEIS LEGAIS, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA POR CRIANÇA NÃO ATENDIDA - LEGITIMIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DAS "ASTREINTES" CONTRA O PODER PÚBLICO - DOCTRINA - JURISPRUDÊNCIA - OBRIGAÇÃO ESTATAL DE RESPEITAR OS DIREITOS DAS CRIANÇAS - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 53/2006) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) - LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM CASO DE OMISSÃO ESTATAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO - INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - PROTEÇÃO JUDICIAL DE DIREITOS SOCIAIS, ESCASSEZ DE RECURSOS E A QUESTÃO DAS "ESCOLHAS TRÁGICAS" - RESERVA DO POSSÍVEL, MÍNIMO EXISTENCIAL, DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL - PRETENDIDA EXONERAÇÃO DO ENCARGO CONSTITUCIONAL POR EFEITO DE SUPERVENIÊNCIA DE NOVA REALIDADE FÁTICA - QUESTÃO QUE SEQUER FOI SUSCITADA NAS RAZÕES DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO -PRINCÍPIO "JURA NOVIT CURIA" - INVOCÇÃO EM SEDE DE APELO EXTREMO - IMPOSSIBILIDADE - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. POLÍTICAS PÚBLICAS, OMISSÃO ESTATAL INJUSTIFICÁVEL E INTERVENÇÃO CONCRETIZADORA DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE EDUCAÇÃO INFANTIL: POSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL – (...). DESCUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEFINIDAS EM SEDE CONSTITUCIONAL: HIPÓTESE LEGITIMADORA DE INTERVENÇÃO JURISDICIONAL. - **O Poder Público - quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional - transgride, com esse***

*Handwritten signature*



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

25.ª Subseção Judiciária Federal de São Paulo – 1ª Vara Federal em Ourinhos

*comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional. Precedentes: ADI 1.484/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.. - A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos. (...)A CONTROVÉRSIA PERTINENTE À "RESERVA DO POSSÍVEL" E A INTANGIBILIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A QUESTÃO DAS "ESCOLHAS TRÁGICAS". - A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras "escolhas trágicas", em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. Magistério da doutrina. - A cláusula da reserva do possível - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanação direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana.*



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

25.ª Subseção Judiciária Federal de São Paulo – 1ª Vara Federal em Ourinhos

*Doutrina. Precedentes. - A noção de "mínimo existencial", que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados. (...)"*

(ARE-AgR 639337, CELSO DE MELLO, STF)

Há, ainda, entendimento majoritário na jurisprudência de que para o afastamento de uma obrigação imposta ao poder público pela alegação da "reserva do possível" seria necessária a prova dos danos aos cofres públicos em montante significativo, de maneira a afetar a concretização de outros direitos por



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

25.ª Subseção Judiciária Federal de São Paulo – 1ª Vara Federal em Ourinhos

parte do Estado, e não apenas alegação de eventual prejuízo, o que não foi realizado no caso.

Com fulcro em tais argumentos, não resta dúvidas ser obrigação legal da União promover o licenciamento e o custeio perante o órgão ambiental competente dos assentamentos do Programa "Banco da Terra", localizados nos municípios de Bernardino de Campos, Campos Novos Paulista, Espírito Santo do Turvo, Fartura, Piraju, Santa Cruz do Rio Pardo, São Pedro do Turvo, Sarutaiá e Timburi, bem como custear medidas preventivas e corretivas determinadas pelo órgão ambiental competente em consequência do licenciamento ambiental.

Ressalto que não cabe ao Poder Judiciário acompanhar e analisar o cumprimento da presente decisão, por não se tratar de matéria afeta a sua competência.

Em decorrência, deve o próprio Ministério Público Federal proceder ao acompanhamento e fiscalização do cumprimento da decisão, devendo em caso de descumprimento valer-se dos meios judiciais disponíveis para tanto.

Nesse passo, também não cabe ao Judiciário a individualização exata dos imóveis beneficiados com o Programa "Banco da Terra" que deverão sofrer o licenciamento, porquanto a União dispõe de dispositivos, e já é seu dever, levantar e elencar os imóveis existentes dentro dos municípios indicados. É de rigor que nem seria o caso de ajuizamento da presente ação, se a União já estivesse cumprindo com o seu dever de fiscalização.

A small, handwritten signature in blue ink is located in the bottom right corner of the page.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

25.ª Subseção Judiciária Federal de São Paulo – 1ª Vara Federal em Ourinhos

### 3. DISPOSITIVO

Ante o exposto, forte nos argumentos acima expendidos, **JULGO PROCEDENTES** os pedidos formulados na presente ação civil pública, extinguindo o processo com resolução de mérito, nos termos do artigo 269, inciso I, do Código de Processo Civil, para determinar que a UNIÃO:

(a) promova o licenciamento e o custeio perante o órgão ambiental competente dos assentamentos do Programa "Banco da Terra", localizados nos municípios de Bernardino de Campos, Campos Novos Paulista, Espírito Santo do Turvo, Fartura, Piraju, Santa Cruz do Rio Pardo, São Pedro do Turvo, Sarutaiá e Timburi;

(b) assumam os custos decorrentes de medidas preventivas e corretivas determinadas pelo órgão ambiental competente em consequência do licenciamento ambiental.

Descabe condenação em custas processuais e honorários advocatícios, a teor do artigo 18 da Lei nº 7.347/85.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.  
Oportunamente, arquivem-se estes autos.

Ourinhos, 01 de fevereiro de 2012.

  
Melina Faucz Klettemberg  
Juíza Federal Substituta