

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

FLÁVIA THOMAZ SOCCOL

A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PREVISTA NA LEI DO SNUC FRENTE
AOS PROBLEMAS SOCIOAMBIENTAIS CAUSADOS POR GRANDES
EMPREENDIMENTOS

CURITIBA

2018

FLÁVIA THOMAZ SOCCOL

**A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PREVISTA NA LEI DO SNUC FRENTE
AOS PROBLEMAS SOCIOAMBIENTAIS CAUSADOS POR GRANDES
EMPREENDIMENTOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado em Direito Econômico e Socioambiental da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), na linha de pesquisa Estado, Sociedades e Meio Ambiente, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Vladimir Passos de Freitas

CURITIBA

2018

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

S678c
2018

Soccol, Flávia Thomaz
A compensação ambiental prevista na lei do SNUC frente aos problemas socioambientais causados por grandes empreendimentos / Flávia Thomaz Soccol ; orientador: Vladimir Passos de Freitas. – 2018.
x, 159 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2018
Bibliografia: f. 1-121

1. Direito ambiental. 2. Impacto ambiental. 3. Licenças ambientais.
4. Compensação (Direito). I. Freitas, Vladimir Passos de. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito.
III. Título.

Doris 4. ed. – 341.347

FLÁVIA THOMAZ SOCCOL

**A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PREVISTA NA LEI DO SNUC FRENTE
AOS PROBLEMAS SOCIOAMBIENTAIS CAUSADOS POR GRANDES
EMPREENDIMENTOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado em Direito Econômico e Socioambiental da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), na linha de pesquisa Estado, Sociedades e Meio Ambiente, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Vladimir Passos de Freitas

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Vladimir Passos de Freitas

Orientador – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Membro da Banca Examinadora Professor Dr. Carlos Frederico Marés de Souza Filho
Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Membro da Banca Examinadora Professor Dr. Edson Damas
Departamento de Direito, Universidade Federal de Roraima

Curitiba, 27 de março de 2018.

AGRADECIMENTOS

“Aqueles que passam por nós não vão sós. Deixam um pouco de si, levam um pouco de nós” (Antoine de Saint-Exupery).

Ao longo de todo esse caminho que foi participar do Programa de Mestrado da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, inúmeras pessoas passaram pela minha vida pessoal e profissional, as quais me ajudaram enormemente das mais diversas formas, às quais sou extremamente grata.

Inicialmente tenho de agradecer aos meus maiores professores, meus pais, Carlos Ricardo Soccol e Vanete Thomaz Soccol que sempre me estimularam e estiveram presentes em toda a minha jornada de vida e acadêmica, espero um dia me tornar ao menos metade dos professores que são.

Às luzes da minha vida, minhas sobrinhas Júlia e Manu.

Ao Rodrigo, por andar e construir ao meu lado, e ser meu apoio nos momentos mais difíceis, me ensinando muito sobre mim mesma.

Além disso, devo meus agradecimentos aos meus colegas de mestrado que compartilharam das suas dificuldades ao longo desse caminho, especialmente à Raquel, Felipe, Maria Augusta, Rullyan, João e Anelize.

Aos meus queridos amigos e colegas de trabalho que me ajudaram de alguma maneira, me incentivando, tendo paciência, especialmente ao Heroldes, Camila, Franciane e Sirlene.

Ao meu amigo Omar pelas leituras e carinho.

À Juliana pelo jeito meigo e paciência com as minhas preocupações excessivas.

À minha grande amiga, sempre, Melina, por acreditar no meu potencial, e a me lembrar disso.

Ao brilhante Professor Vladimir Passos de Freitas, exemplo de mestre, por todos os ensinamentos e sábios conselhos e paciência. Agradeço por ter compartilhado um pouco de seu conhecimento comigo.

Ao Professor Carlos Frederico Marés de Souza Filho, que mudou minha visão e muito me ensinou sobre o socioambientalismo, com sua forma carinhosa e empolgante de ensinar.

Ao Professor Marco Villatore pelos novos ensinamentos em uma área que me era muito distante, pelo exemplo de humildade e atenção para com seus alunos.

À Eva e Glair, pelos sorrisos e todo o cuidado.

À Pontifícia Universidade Católica, pela oportunidade de cursar um programa de mestrado de tamanha excelência.

RESUMO

A preocupação com o meio ambiente é algo recente. Sua evolução se deu por meio dos movimentos socioambientalistas que geraram reflexo direto na legislação brasileira. O conceito de meio ambiente, adotado por nossa Constituição Federal, é um conceito amplo, deixando de ater-se tão somente ao meio ambiente natural. A Constituição Federal e as normas infraconstitucionais trouxeram inúmeros instrumentos de defesa ambiental, dentre os quais, destacamos o processo de licenciamento ambiental, exigido nas atividades que utilizem recursos naturais, ou tenham impactos ambientais e sejam consideradas efetiva, ou potencialmente poluidoras. O processo de licenciamento precede de estudos de impacto ambiental, que devem levar em consideração todos os impactos e danos ambientais, econômicos e sociais, ou seja, os impactos socioambientais decorrentes da implantação de determinada obra e seu funcionamento. Dentro do processo de licenciamento, os empreendimentos que gerem significativo impacto ambiental, e não sejam passíveis de recuperação, deverão ser compensados. Tal compensação é denominada de compensação ambiental, pela Lei 9.985/2000, conhecida como a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. A destinação dos recursos da compensação se dá para a manutenção de unidades de conservação diretamente impactadas ou para a criação de unidades de conservação, especialmente as conhecidas como de Proteção Integral. As bases e diretrizes da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação tem um cunho socioambiental. Mas, abstém-se ao deixar de prever formas de compensação aos danos socioambientais, como os causados às populações do entorno da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. O presente estudo pretende, de forma não exaustiva, analisar o instituto da compensação ambiental, e a ausência de alinhamento das políticas públicas quanto ao tratamento, destinação e gestão dos recursos advindos do processo de licenciamento de empreendimentos, e a sua insuficiência para compensar os prejuízos socioambientais.

Palavras Chave: Compensação Ambiental – Meio Ambiente – Licenciamento – Unidades de Conservação – Impactos Socioambientais

ABSTRACT

Concern about the environment is a recent development. Its evolution occurred through the socio-environmental movements that generated direct reflection in the Brazilian legislation. The concept of the environment, adopted by our Federal Constitution, is a broad concept, no longer being limited to the natural environment. The Federal Constitution and the infraconstitutional norms have brought numerous environmental protection instruments, among which we highlight the process of environmental licensing, required in activities that use natural resources, or have environmental impacts and are considered effective or potentially polluting. The licensing process precedes environmental impact studies, which must take into account all environmental, economic and social impacts and damages, that is, the socio-environmental impacts resulting from the implementation of a given work and its operation. Within the licensing process, projects that generate significant environmental impact, and are not recoverable, should be offset. This compensation is called environmental compensation, by Law 9.985 / 2000, known as the Law of the National System of Conservation Units. The compensation resources are allocated for the maintenance of conservation units directly impacted or for the creation of conservation units, especially those known as Integral Protection. The bases and guidelines of the Law of the National System of Conservation Units have a socio-environmental aspect. However, it refrains from providing for ways to compensate for socio-environmental damages, such as those caused to the populations surrounding the Belo Monte Hydroelectric Power Plant. The present study intends, in a non-exhaustive way, to analyze the environmental compensation institute, and the absence of alignment of the public policies regarding the treatment, destination and management of the resources coming from the process of licensing of enterprises, and its insufficiency to compensate the losses socio-environmental.

Keywords: Environmental Compensation - Environment - Licensing - Conservation Units - Socio-environmental Impacts

LISTA DE SIGLAS

ANAMMA	Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ABEMA	Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
CA	Compensação Ambiental
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CCA	Câmara de Compensação Ambiental
CCAF	Comitê de Compensação Ambiental
CFCA	Câmara Federal de Compensação Ambiental
CNEA	Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas
CNEN	Comissão Nacional de Energia Nuclear
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRA	Cota de Reserva Ambiental
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CTN	Código Tributário Nacional
DDT	Diclorodifeniltricloroetano
DF	Distrito Federal
DILIC	Diretoria de Licenciamento Ambiental
DIPLAN	Diretoria de Planejamento
DIREP	Diretoria de Unidades de Conservação de Proteção Integral

ECO-92	Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento, realizada em 1992
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GEE	Gases do Efeito Estufa
GI	Grau de Impacto
IBAMA Renováveis	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IEB	Instituto Internacional de Educação do Brasil
IPCA-E	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial
ISA	Instituto Socioambiental
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LI	Licença de Instalação
LNCA	Lei Nacional de Controle Ambiental
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
OEMA	Órgão <i>Estadual do Meio Ambiente</i>
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização não governamental
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBA	Projeto Básico Ambiental

PBA-CI	Plano Básico Ambiental do Componente Indígena
PN	Parque Nacional
RCC	Reassentamentos Rurais Coletivos
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RESEX	Reserva Extrativista
RIMA	Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
RUC	Reassentamentos Urbanos Coletivos
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TIs	Terras Indígenas
UCs	Unidades de Conservação
UHE	Usina Hidrelétrica
UIPN	União Internacional para a Proteção da Natureza
UM	United Nations
VR	Valor Referência
WWF	World Wide Fund for Nature

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. ESTADO, SOCIEDADE E MEIO AMBIENTE	7
1.1. A EVOLUÇÃO DA PREOCUPAÇÃO AMBIENTAL.....	7
1.2. CONCEITO DE MEIO AMBIENTE – DO CONCEITO AMPLO AO CONCEITO JURÍDICO.....	11
1.3. EVOLUÇÃO DAS NORMAS AMBIENTAIS NO DIREITO BRASILEIRO	16
1.4. ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL.....	21
1.5. SOCIOAMBIENTALISMO.....	23
2. PROCESSO DE LICENCIAMENTO	27
2.1. HISTÓRICO.....	27
2.2. POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE	28
2.2.1. Instrumentos da política nacional do meio ambiente	31
2.2.2. Avaliação de impacto ambiental.....	33
2.3. LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	35
2.3.1. Previsão Legal	37
2.3.2. Natureza Jurídica	38
2.3.3. Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental	40
2.3.4. Competências	43
2.3.5. Prazos	46
2.3.6. Etapas e Licenças.....	47
3. COMPENSAÇÃO AMBIENTAL.....	51
3.1. NOÇÕES INTRODUTÓRIAS.....	51
3.2. MEDIDAS COMPENSATÓRIAS.....	55
3.2.1. Compensação por dano ambiental irreversível na Lei 6.938/1981	57
3.2.2. Formas de Compensação Ambiental previstas no Código Florestal Brasileiro ...	58
3.2.3. Compensação para supressão de Mata Atlântica, prevista na Lei n. 11.428/2006.	62
4. COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NA LEI DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (SNUC).....	64
4.1. BREVE HISTÓRICO.....	64
4.2. CONCEITO.....	67

4.3. NATUREZA JURÍDICA	68
4.4. METODOLOGIA DE CÁLCULO E FORMA DE PAGAMENTO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	72
4.5. CÂMARAS DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL E DESTINAÇÃO DOS RECURSOS	78
4.5.1. Aplicação dos recursos advindos da Compensação Ambiental.....	78
4.5.2. Câmaras de Compensação Ambiental	80
5. ANÁLISE DE DADOS REFERENTES À DESTINAÇÃO DE VALORES PARA A CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO ADVINDOS DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	84
5.1. ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS	87
5.2. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	88
5.2.1. Conceito.....	89
5.2.2. Lei do sistema nacional das unidades de conservação (SNUC).....	90
5.2.2.1. Objetivos, diretrizes, estrutura e categorias.....	91
5.3.1. Exigências para a criação de unidades de conservação.....	96
5.3.2. Preocupação socioambiental e populações tradicionais na lei do snuc	100
5.3.3. Conflitos socioambientais e as unidades de conservação.....	102
6. IMPACTOS E DANOS SOCIOAMBIENTAIS DECORRENTES DAS CONSTRUÇÕES DE GRANDES EMPREENDIMENTOS.....	105
6.1. DOS IMPACTOS NEGATIVOS, CONFLITOS E DANOS SOCIOAMBIENTAIS	105
6.2. ANÁLISE DE CASO - UHE DE BELO MONTE	107
CONCLUSÃO.....	121
REFERÊNCIAS	126
ANEXOS	138

INTRODUÇÃO

A preocupação com o meio ambiente vem evoluindo ao longo dos anos, com o surgimento de movimentos socioambientalistas que tiveram reflexo direto na formação das leis brasileiras.

A legislação ambiental a partir da Política Nacional do Meio Ambiente do ano de 1981, a Constituição Federal e as normas infraconstitucionais subsequentes, trouxeram inúmeros instrumentos de defesa ambiental.

Dentro os instrumentos ambientais, o presente estudo abordará o instituto da compensação ambiental, especialmente frente às questões socioambientais decorrentes dos danos ambientais gerados pelas obras e funcionamento de grandes empreendimentos licenciados.

O objetivo deste estudo não é analisar este instituto sob a perspectiva puramente dogmática, haja vista a existência de trabalhos que já atendem fielmente este escopo.

Com a adoção do método dedutivo, objetiva-se analisar o instituto da compensação ambiental, mais objetivamente o previsto na Lei 9.985/2000, sob o prisma de suas características e conceitos socioambientais, a fim de compreender a sua aplicação no cenário da construção de obras que geram impactos tanto ambientais quanto sociais, e questionar a sua forma de utilização no sistema brasileiro.

Desta forma, será avaliada a efetividade do modelo, especialmente devido à inexistência de previsão de uma compensação ambiental que se destine a equiponderar o meio ambiente de forma ampla, já que deixa de lado os danos socioambientais causados pelo meio ambiente.

A pesquisa será desenvolvida no âmbito do Direito Ambiental brasileiro, atentando-se para as particularidades da legislação e das restrições que limitam especialmente a questão da compensação ambiental da Lei do SNUC ao meio ambiente natural, ignorando os impactos socioambientais, em que pese a própria Lei traga amplos conceitos do socioambientalismo, que reconhecem os direitos das populações tradicionais.

Assim sendo, o tema dessa dissertação é delimitado aos aspectos do instituto da compensação ambiental no Direito brasileiro, mais especificamente da compensação

ambiental definida pela Lei n. 9.985/2000, analisando criticamente sua insuficiência frente à compensação dos danos gerados às populações atingidas por impactos ambientais gerados pela construção de empreendimentos.

A Constituição Federal brasileira prevê em seu artigo 225 que: “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”¹. Isto significa que ao buscar a defesa do meio ambiente, compreendendo-o como direito fundamental, é necessário o entendermos e aplicarmos seu conceito – em sentido amplo – sem que se dissocie o meio ambiente natural do meio ambiente social.

Ao relacionarmos o direito ao meio ambiente como um direito social difuso, transindividual e de terceira geração, aplicamos o que se vislumbra na Teoria do Estado de Direito Ambiental, que surge da necessidade de uma revisão do modelo de desenvolvimento atual que gerou uma crise socioambiental.

Ocorre que, a proteção do meio ambiente ainda se dá de forma desvincilhada ou até contraposta aos interesses sociais, por proteger tão somente o meio ambiente natural.

A compensação ambiental é um mecanismo de reequilíbrio financeiro pelos efeitos de impactos não mitigáveis, ocorridos na implantação de novos empreendimentos que devem ser identificados durante o processo de licenciamento ambiental².

Assim, visa equilibrar, impondo ao empreendedor o pagamento de valores pela degradação do meio ambiente, contudo o faz sem previsão de compensação de qualquer natureza às populações que vivem da exploração dos recursos naturais.

A necessidade de buscar uma forma de se pagar pela geração de impactos ambientais surge atrelada ao princípio do poluidor-pagador, que busca encontrar uma forma pecuniária para que o empreendedor arque com os ônus trazidos ao meio ambiente e à comunidade, pretendendo inclusive responsabilizar diretamente o empreendedor pelos custos da sua poluição³.

¹ BRASIL. Constituição Federal de 1988 de 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 10 de agosto de 2017.

² ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. 18 ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2016. p. 1088-1089.

³ ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. O princípio do poluidor-pagador. Pedra angular da política comunitária do ambiente. São Paulo: Coimbra, 1997. p. 27.

Para maior compreensão de tal princípio é importante citar a Lei n. 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecendo a imposição ao poluidor o dever de reparar ou indenizar o dano que venha causar ao meio ambiente, seja através de culpa ou pelo próprio desempenho da atividade.

Tal Política criou instrumentos de defesa ambiental, dentre os quais, a avaliação dos impactos ambientais e o processo de licenciamento, requisitos impostos a todos os empreendimentos que potencialmente ofereçam risco de degradação ambiental.

As diretrizes gerais para tal implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente foram trazidas pela Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986 do CONAMA⁴.

A Constituição de 1988 solidificou o tema e incumbiu ao poder público o dever de exigência de estudos prévios de impacto ambiental aos empreendedores nos casos de potencial risco ambiental no desenvolvimento da atividade ou na construção de novos empreendimentos.

Em 1997, o CONAMA revisou os procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental através da Resolução 237, de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental.

Contudo, ainda que a base legal busque a proteção integral do meio ambiente e determine formas para atingir tal objetivo, certos impactos não são passíveis de serem mitigados, independentemente de todo o processo de licenciamento e estudo ambiental.

Para tais impactos onde não existe a possibilidade de prevenção, mitigação e contenção, buscou o legislador através da Compensação Ambiental encontrar uma alternativa para reparar danos inevitáveis ao ecossistema, ao patrimônio histórico, cultural e arqueológico⁵.

Desta forma institui-se o uso de medidas compensatórias na Resolução do 010/87 CONAMA, na qual ficou determinada em seu artigo 1º, a obrigação de implantação de estações ecológicas pelas empresas que exerçam atividade que venha a impactar no meio ambiente: “Para fazer face à reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, o licenciamento de obras de grande

⁴ O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, foi instituído pela Lei 6.938/81.

⁵ MOTA, Mauricio. A função socioambiental da propriedade: a compensação ambiental como decorrência do Princípio do usuário pagador. Revista de Direito da Cidade, v. 7, n. 2, 2015, p. 776-803.

porte, assim considerado pelo órgão licenciador com fundamento no RIMA, terá como um dos seus pré-requisitos a implantação de uma estação ecológica pela entidade ou empresa responsável pelo empreendimento, preferencialmente junto à área”⁶.

A Resolução do CONAMA foi revogada no ano de 1996, pela Resolução 02/96, deste mesmo órgão, texto este que traz como requisito do licenciamento do empreendimento a implantação de unidade de conservação de domínio público e indireto, dando preferência do benefício às áreas diretamente afetadas pelo empreendimento.

Seguindo o conceito das Unidades de Conservação, a Lei nº 9.985/2000 criou o SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, que trouxe grande evolução à política nacional de preservação e mitigação dos impactos ambientais, devido à noção de significativo dano e deste como consequência clara da criação de um empreendimento, decorrendo daí a necessária a compensação a ser paga pelo empreendedor ⁷.

A Lei do SNUC, criou um sistema efetivo de áreas conservadas e dividiu as áreas em 12 categorias de Unidades de Conservação, cujos objetivos específicos se diferenciam quanto à forma de proteção e usos permitidos: diferenciando as áreas que necessitam de maiores cuidados e desta forma são categorizadas como de proteção integral, por suas particularidades, e aquelas que podem ser utilizadas, contudo de forma sustentável visando primordialmente garantir a perenidade dos recursos do meio ambiente⁸.

Mais especificamente vinculando a legislação diretamente atinente ao assunto que será objeto do presente estudo, nos importa compreender a imposição legal do artigo 36 da Lei nº 9.985/2000 ao tornar imperativo ao empreendedor a obrigatoriedade de apoiar a implantação e manutenção de Unidade de Conservação do grupo de proteção integral, quando um empreendimento for considerado como de significativo impacto ambiental, durante o processo de licenciamento e com fundamento em EIA/RIMA (Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental).

⁶ CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução 10/87. Disponível em < <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=61>> Acesso em 20 de outubro de 2017.

⁷ MILARÉ, Édis. Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco – doutrina, jurisprudência, glossário. 7. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 394.

⁸ ANTUNES, 2016, p. 1088-1089.

Posteriormente, o Decreto nº 4.340/2002 regulamentou o artigo 36 da Lei 9.985/2000, dando o devido amparo legal para a execução dos mecanismos de compensação ambiental, proporcionalmente ao grau de impacto específico de cada empreendimento em licenciamento.

Porém, apenas no ano de 2005 foram estabelecidas as competências ao órgão ambiental licenciador, para determinar e fixar os valores devidos pelos empreendedores levando em consideração para tal cálculo, os impactos ambientais.

A legislação brasileira já avançou e continua avançando na busca de salvaguardar o meio ambiente, entretanto inúmeras questões como a questão da Compensação Ambiental, seu formato, e a criação de Unidades de Conservação geram conflitos sociais de difícil solução, haja vista a sobreposição dos direitos fundamentais ao meio ambiente equilibrado, aos direitos fundamentais individuais e aos direitos culturais das populações tradicionais.

Entretanto, o instituto da compensação ambiental destinado a compensar, pecuniariamente, os danos ambientais causados com a destinação de valores para a criação e gestão de unidades de conservação, deixa de compensar as populações diretamente e indiretamente afetadas, e ainda, em inúmeros casos, aumenta ainda mais os conflitos sociais.

Desse modo, entende-se pertinente a investigação acerca do funcionamento do instituto, da destinação de recursos para as unidades de conservação, a fim de demonstrar a necessidade de criação de uma forma de compensação que igualmente contemple os danos causados às populações habitantes dos entornos dos empreendimentos que são prejudicadas.

A intenção do presente estudo é levantar o que vem ocorrendo em empreendimentos de grande porte no país, que geram impactos ambientais e sociais nas comunidades e como efetivamente vem funcionando a compensação ambiental e se esta é de fato eficiente, não só ao meio ambiente, mas também às pessoas afetadas pela degradação das áreas nos arredores destes empreendimentos.

Fica latente a relevância e a urgência do tema apresentado, vez que não é possível a proteção do meio ambiente natural desconsiderando a igualmente necessária proteção dos bens sociais, deixando de prever formas de compensação às populações afetadas nos entornos dos empreendimentos.

Isto permite identificar, a princípio, a necessidade de que exista uma compensação ambiental que abranja formas de compensação dos danos socioambientais causados pela degradação do meio ambiente natural nos casos de empreendimentos que gerem impactos não mitigáveis.

1. ESTADO, SOCIEDADE E MEIO AMBIENTE

1.1. A EVOLUÇÃO DA PREOCUPAÇÃO AMBIENTAL

As discussões a respeito da necessidade da preservação do Meio Ambiente são extremamente recentes. Se analisarmos a evolução do homem e sua relação com a natureza é possível concluirmos que a exploração dos recursos naturais sempre foi inerente à existência humana e ao desenvolvimento e evolução das atividades ao longo dos séculos.

Contudo, com a evolução de tecnologias criadas pelo homem, a Revolução Industrial que expandiu a escala de produção de bens e produtos de forma exponencial, a lógica capitalista de produção e consumo, a exploração de recursos naturais se deu de forma desenfreada, deixando de observar a realidade escassa dos recursos naturais.

Com a percepção da finitude dos recursos naturais, dentro da lógica de produção capitalista, iniciou-se o movimento ambientalista em busca da proteção dos recursos naturais.

Os autores consideram como marco do início do movimento ambientalista fatos e datas distintas. Leis e D'Amato, indicam seu início no ano de 1949:

Embora as primeiras fases dos estudos de ecologia já tenham mais de um século, a penetração da preocupação ecológica na comunidade acadêmica está datada nos anos 50. Mencionemos que a ideia de ecossistema e a Teoria Geral dos Sistema (da maior importância para a extensão da ecologia às ciências humanas e outros campos) pertencem a essa década. Mas, certamente, os fatos fundamentais para marcar essa emergência foram a fundação da União Internacional para a Proteção da Natureza (UIPN) em 1948, criada por um grupo de cientistas vinculados às Nações Unidas, e a realização da Conferência Científica das Nações Unidas sobre Conservação e Utilização de Recursos (Lake Success, NY, 1949). Conferência que, a rigor, representa o primeiro grande acontecimento no surgimento do ambientalismo mundial⁹.

⁹ LEIS, H.; D'AMATO, J. L. Para uma Teoria (da Prática) do Ambientalismo. Rio de Janeiro: Iser, 1994. p. 262.

Encontra-se também na literatura que trata da evolução do ambientalismo e da ecologia propriamente dita, inúmeras referências ao livro Primavera Silenciosa como sendo um importante marco do ambientalismo. De acordo com Fabri¹⁰:

Na década de 1960 o movimento ambientalista ganha a participação de grupos e organizações não-governamentais as ong's. Destaca-se em 1961 a criação do Fundo para a Vida Selvagem (WWF), a primeira ONG ambiental com alcance mundial e também o lançamento do clássico ambientalista: Primavera Silenciosa (Silent Spring, 1962 - best-seller) da bióloga americana Rachel Carlson, livro que levou ao público em geral o debate científico sobre o tema ambiental cujo alcance anterior atingia apenas a academia. O livro chamava a atenção para os “efeitos colaterais” do uso de pesticidas como, por exemplo, sua ação prejudicial sobre a água, contaminação dos solos, sua cumulatividade na cadeia trófica e os males para a saúde humana. Ele também influenciou a decisão do governo americano de proibir o uso do DDT nos Estados Unidos.

No ano de 1968 foi realizada uma reunião de especialistas, chamada Clube de Roma, que resultou na publicação do Estudo nomeado “Os limites do crescimento”, resultado da análise científica dos efeitos do crescimento da população aliado ao crescimento da poluição no Planeta Terra, que veio a aumentar ainda mais a busca de uma consciência ambiental da população¹¹.

Marco de extrema importância em âmbito internacional foi a Conferência de Estocolmo realizada no ano de 1972, visto ter sido a primeira efetiva reunião internacional realizada na busca da preservação do meio ambiente, com a presença de 113 países e resultou na Declaração de Estocolmo, que traz o reconhecimento do direito humano a um meio ambiente sadio e não degradado¹².

Para Lago¹³, sua contribuição foi significativa para a defesa ambiental em âmbito internacional:

¹⁰ FABRI, Adriano. A Evolução do Pensamento Ambientalista desde suas origens até a Proposta Contemporânea da Sustentabilidade. Anais Eletrônicos do 14º Seminário Nacional de História da Ciência e da Tecnologia. Belo Horizonte, 2014. Disponível em <www.14snhct.sbhct.org.br/arquivo/download?ID_ARQUIVO=1600> Acesso em 14 de setembro de 2017.

¹¹ LAGO, A. A. C. Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e a três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasil: Thesaurus Editora, 2007.

¹² SANTILLI, Juliana. Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural.. Editora Peirópolis, Instituto Socioambiental e Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005. p. 9. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/SANTILLI_Juliana-Socioambientalismo-e-novos-direitos.pdf> Acesso em 02 de novembro de 2017.

¹³ LAGO, op. cit., p. 135.

A Conferência de Estocolmo contribuiu significativamente para que o meio ambiente conquistasse a atenção da comunidade internacional, como desejavam os mais fervorosos ambientalistas. Segundo o jornalista Wade Rowland, que publicou em 1973 um registro pormenorizado da Conferência, “the fight to preserve the global environment required international action, and only the U.N. was equipped to encourage and co-ordinate that action”. (a luta para preservar o meio ambiente global exigia ação internacional, e somente as Nações Unidas estavam preparadas para encorajar e coordenar essa ação.). De maneira geral, no entanto, a importância do tratamento diplomático do tema do meio ambiente, e os resultados obtidos graças às negociações internacionais, não são percebidos pelo grande público, pela imprensa e, muitas vezes, sequer por autores de influentes livros sobre a matéria. O processo negociador é visto muito mais sob um ângulo pessimista – como um triturador de idéias progressistas – do que de maneira positiva, como um mecanismo de introdução e fortalecimento de algumas idéias progressistas, de maneira imperfeita, mas consideravelmente democrática.

Seguidos a onda mundial de preocupações com as degradações ambientais e suas consequências, no ano de 1987, divulga-se o Relatório das Nações Unidas. Sobre tal Relatório descreve Santilli¹⁴:

Outro grande marco da história do ambientalismo mundial – com repercussões sobre o ambientalismo brasileiro – foi a divulgação, em 1987, do relatório das Nações Unidas intitulado “Nosso Futuro Comum”, coordenado pela então primeira ministra da Noruega (Gro Brundtland, diretora da Organização Mundial de Saúde), razão pela qual ficou conhecido como “relatório Brundtland”. Foi o primeiro relatório internacional a utilizar e a defender o conceito de “desenvolvimento sustentável”, entendido como “aquele que satisfaz as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades”. O relatório denuncia a rápida devastação ambiental e o risco de exaurimento dos recursos ambientais do planeta, caso tal modelo de desenvolvimento persista, e lista 109 recomendações voltadas à implementação dos objetivos estabelecidos na Declaração de Estocolmo, de 1972, prevendo que o ritmo corrente de desenvolvimento impediria o acesso aos recursos naturais necessários para a sobrevivência das futuras gerações.

Outros instrumentos internacionais de importância surgiram, dentre os quais se destaca a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no ano de 1992, realizada no Rio de Janeiro e que discutiu amplamente os danos ambientais gerados pelas atividades econômicas desenvolvidas pelos países desenvolvidos, bem como firmou o conceito de desenvolvimento sustentável¹⁵.

A evolução do movimento ambientalista e da consciência da necessidade de conservação dos recursos naturais, levou a criação de novos paradigmas na sociedade

¹⁴ SANTILLI, 2005, p. 11.

¹⁵ LAGO, 2007, p. 18.

atual, pode-se constatar uma alteração nas concepções do ser humano, que de uma lógica antropocêntrica que considera o homem como o centro de tudo e dominador das forças e recursos da natureza sem a preocupação com a sua preservação, pela necessidade, vem evoluindo para uma visão ecocêntrica¹⁶.

O autor MILARÉ¹⁷ questiona a necessidade da existência de uma preocupação com a continuidade do planeta Terra e da raça humana, demonstrando a unicidade e interdependência necessária entre ambos:

A consciência contemporânea dos limites do crescimento não se deteve somente na impossibilidade de atender a demandas infinitas com recursos finitos. A sustentabilidade do desenvolvimento humano e a preservação da Terra – “Casa Comum”- desembocam num confronto teórico e prático de posições antagônicas. De novo a pergunta: qual é o centro de nossas preocupações de sobrevivência: a espécie humana ou o Planeta como um todo?

Porquanto, deveras constarmos que tais movimentos ambientalistas foram de extrema importância para a evolução da consciência ambiental, e para a criação de normativas que buscam a proteção do meio ambiente. Contudo a existência de um cunho antropocêntrico em relação ao conceito do bem ambiental ainda é muito presente no nosso ordenamento jurídico.

Os conceitos de meio ambiente, trazidos tanto pela Política Nacional do Meio Ambiente, quanto na própria Carta Magna brasileira, estão arraigados na lógica antropológica, onde o homem se mantém no centro das preocupações, e aparentemente, em uma posição deslocada do meio ambiente, demonstrando que a cautela com os bens naturais se faz necessária quando atendidos os interesses humanos¹⁸.

O autor¹⁹ explica a lógica antropocêntrica que regeu tal direcionamento:

A concepção antropocêntrica que fundamenta a lei deve-se, em última análise, ao fato de apenas os seres humanos se qualificarem como sujeitos de direitos e deveres. Na caracterização de um fato jurídico, os demais seres naturais, bióticos e abióticos, estão referidos ao homem. Assim, o mundo natural, como patrimônio da coletividade, é objeto da tutela da lei e do poder Público, bem como da solicitude da sociedade.

¹⁶ MILARÉ, 2011, p. 114-115.

¹⁷ Ibid., p. 113.

¹⁸ Ibid., p. 146.

¹⁹ Ibid., p. 147.

Em que pese a preocupação central com os recursos naturais ainda manter um cunho antropocêntrico, a evolução do movimento ambientalista a nível mundial com a preservação ambiental teve sua influência enorme nas normativas do ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no surgimento de definições legais do conceito de meio ambiente, bem como com a criação constitucional da necessidade de tratamento especial do direito dever ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e do surgimento de dispositivos legais que estabelecem limites para a utilização de recursos naturais.

1.2. CONCEITO DE MEIO AMBIENTE – DO CONCEITO AMPLO AO CONCEITO JURÍDICO

A definição de meio ambiente é ampla, inexistindo entre os estudiosos e doutrinadores um consenso sequer a respeito do termo "meio ambiente".

Para Milaré²⁰, o termo meio ambiente deve ser analisado em todas as suas acepções para ser aplicado:

Não há acordo entre os especialistas sobre o que seja meio ambiente. Trata-se de uma noção "camaleão", que exprime, queiramos ou não, as paixões, as expectativas e as incompreensões daqueles que dele cuidam. Mas o jurista, por mais próximo que esteja dos sentimentos que o informam como ser humano, necessita precisar as noções que se relacionam com sua tarefa de formular e aplicar normas jurídicas. Assim, é preciso examinar a expressão em suas diferentes acepções.

Insta salientar que independente do conceito técnico aplicado para definir o meio ambiente é necessária a compreensão da indissociabilidade do homem da natureza, sendo que, qualquer dano gerado aos bens naturais, ocasionam também um reflexo negativo à coletividade humana, levando em conta a natureza difusa e interdependente do bem ambiental²¹.

²⁰ MILARÉ, 2011, p. 141-142.

²¹ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Direito ambiental na sociedade de risco. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 116.

Ao tratarmos de meio ambiente, natureza, recursos naturais e da defesa ambiental, cumpre ressaltar que, tecnicamente, existe diferença nos conceitos de natureza, ambiente e meio ambiente.

Os autores Ribeiro e Cavassan²² trazem diferenças técnicas e conceituam a natureza como sendo:

Entidade real factível de ser percebida. Trata-se de uma realidade oferecida ao conhecimento e passível de pensamento, mas que dele independe. Constituída por elementos que podem não estar diretamente e imediatamente em reação com um organismo.

Os mesmos autores aduzem possuir o “ambiente” um conceito mais amplo:

Refere-se à natureza pensada ou representada pela mente humana, isto é, à realidade apreendida, àquilo a que estamos cômicos através da percepção. Pode ser entendido como o que da natureza é conhecido pelo sistema social, o que está no horizonte perceptível humano. Uma construção humana historicamente construída. Faz alusão ao conjunto dos meios ambientes conhecidos pelo homem e é constituído de fenômenos que podemos representar e que são capazes de entrar em reação com um organismo, mas que ainda não foram chamados a fazer. Inclui aqueles fenômenos que não são imediatamente utilizados, mas que estão em condição de serem empregados operacionalmente pelo organismo.

O “meio ambiente” em tal contexto técnico, envolveria a relação da natureza e do ambiente com elementos relacionados aos seres vivos:

Diz respeito aos elementos que envolvem ou cercam uma espécie ou indivíduo em particular, que são relevantes para o mesmo e que entram em interação efetiva. É caracterizado por ser um espaço definido pelas atividades do próprio ser; determinado em função de peculiaridades morfofisiológicas e ontogenéticas, sendo uma propriedade inerente aos seres vivos. Refere-se, portanto, aos fenômenos que entram efetivamente em relação com um organismo particular, que são imediatos, operacionalmente diretos e significativos. Sinônimos: mundo externo, mundo relevante, ambiente operacional, ambiente percebido, umwelt, mundo circundante, mundo associado, ambiente comportamental e campo de relações.

²² RIBEIRO, Job Antonio Garcia; CAVASSAN, Osmar. Os conceitos de ambiente, meio ambiente e natureza no contexto da temática ambiental: definindo significados. *Góndola, enseñanza y aprendizaje de las ciencias*, [S.l.], v. 8, n. 2, p. 61 - 76, jul. 2013. ISSN 2346-4712. p. 171. Disponível em: <<https://revistas.udistrital.edu.co/ojs/index.php/GDLA/article/viewFile/5149/6768>> Acesso em 28 de outubro de 2017.

Assim, para os fins técnicos constata-se que o meio ambiente é complexo e marcado por inúmeras variáveis, ao passo que pode ser considerado como sendo a combinação dos seres bióticos, ou seja, todos aqueles que possuem vida, aos fatores externos²³.

O meio ambiente, de forma simplificada pode ser entendido como tudo que está ao nosso redor, sendo inclusive considerado um termo dotado de pleonasmos viciosos, já que, o próprio conceito de “ambiente” já se presta a mesma definição²⁴.

O conceito jurídico de meio ambiente pode ser diferido nas perspectivas estrita e ampla, sendo que ao analisarmos o seu significado estrito se pode dizer que o que se considera é única e exclusivamente a relação dos seres com os recursos naturais, já ao analisarmos o meio ambiente de forma ampla, deve-se a considerar elementos que vão além dos naturais, englobando os aspectos artificiais e culturais de igual maneira²⁵.

No ano de 1981, foi concebido pela Lei 6.938, também nomeada de Política Nacional do Meio Ambiente, a primeira definição legal de Meio Ambiente constante no ordenamento jurídico brasileiro, sendo definido de forma ampla em seu Artigo 3º como sendo: “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Ao analisarmos a definição de meio ambiente trazida pela Política Nacional do Meio Ambiente, é possível afirmar que esta se absteve a definir os aspectos naturais, ou seja, se restringiu à definição do meio ambiente natural.

O artigo 225²⁶ da Carta Magna traz um conceito amplo do que seria meio ambiente, conectando a ideia da necessária proteção ao bem ambiental que é de uso comum do povo e ainda, traz de forma explícita a sua essencialidade à sadia qualidade de vida.

Além disso, traz o meio ambiente equilibrado como sendo um direito comum de uma coletividade indeterminada, esbanjando assim caráter de um direito difuso, e ao mesmo tempo, não é tão somente trazido como direito, mas também como dever a sua

²³ MILARÉ, 2011, p. 143.

²⁴ FIORILLO, 2009, p. 19.

²⁵ MILARÉ, op. cit., p. 143.

²⁶ 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 (BRASIL. Constituição Federal de 1988 de 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 10 de agosto de 2017).

defesa e preservação, detendo em tal trecho o caráter intergeracional, quando traz a necessária preservação do bem ambiental para “as presentes e futuras gerações”.

Os autores Leite e Ayala²⁷ tratam a proteção do meio ambiente como sendo efetivamente um direito diverso com natureza de direito difuso:

Assim sendo, quando se protege juridicamente o bem ambiental, busca-se a proteção de um direito difuso e, dessa forma, este encontra-se desvinculado do tradicional Direito público e privado, mas, sim, visa à conservação de um bem que pertence à coletividade como um todo e cujo controle é feito de forma solidária entre o Estado e os cidadãos.

De acordo com Fiorillo²⁸, é indeterminado, contudo unitário o conceito de meio ambiente:

Primeiramente cumpre frisar que é unitário o conceito de meio ambiente, porquanto todo este é regido por inúmeros princípios, diretrizes e objetivos que compõem a Política Nacional do Meio Ambiente. Não se busca estabelecer divisões estanques, isolantes, até mesmo porque isso seria um empecilho à aplicação da efetiva tutela.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o conceito de meio ambiente se tornou muito mais amplo, tutelando o meio ambiente natural, mas também abarcando e garantindo a necessidade de proteção também de outros aspectos do meio ambiente, tais quais, do meio ambiente artificial, cultural e do trabalho.

Assim é possível afirmar que a legislação ambiental traz como elementos ambientais aqueles considerados como naturais, mas também aqueles inerentes ao ambiente humano, ou seja, aqueles que foram criados artificialmente pelo homem, e por consequência vêm a integrar o meio ambiente²⁹.

Desta forma, o Legislador ao dividir o meio ambiente pautado nos diferentes aspectos que o formam, busca segmentar qual aspecto ambiental é protegido dentro de um gênero maior.

²⁷ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. A Transdisciplinaridade do Direito Ambiental e a sua Equidade Intergeracional. Sequência. UFSC, Florianópolis, 2000, p. 124. Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15418/13991>> Acesso em 02 de novembro de 2017.

²⁸ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 10. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 20.

²⁹ MILARÉ, 2011, p. 149.

Nas palavras de Pinto³⁰, a abrangência dos aspectos extranaturais do meio ambiente é necessária:

Fixada assim a noção de meio ambiente, cumpre ressaltar que se a ideia de preservação é fruto de uma conscientização internacional, à qual aderiram a coletividade e os poderes nacionais, também é oportuno e importante sublinhar que ela não trata só dos aspectos relativos ao meio ambiente natural, porque abriga também o artificial, e, sobretudo, o meio ambiente cultural, entendendo-se este como as diversas formas de expressão de um povo, elo formador e determinante dos sentimentos da nação e cidadania.

Não apenas o artigo 225 da Constituição Federal traz proteção aos aspectos do meio ambiente, mas também é possível encontrar tal previsão em outros artigos.

Assim, cumpre trazer as classificações do meio ambiente, sendo este dividido em natural, meio ambiente artificial, meio ambiente cultural e meio ambiente do trabalho.

O meio ambiente natural pode ser entendido como aquele que é físico, sendo constituído por todos os elementos da biosfera e atmosfera, tais como a fauna flora, as águas, solo e subsolo³¹.

Já o meio ambiente artificial, pode ser diretamente ligado àquele objeto de criação do homem, ou seja, as cidades e seus espaços urbanos.

O meio ambiente cultural pode ser considerado como sendo sinônimo de patrimônio cultural, estando dentro deste abarcado todos os elementos identificadores de um povo, tais como o seu patrimônio histórico, artístico, ecológico, todos dotados de importância especial³².

O meio ambiente do trabalho se constitui naquele onde se desempenham as funções de labor, de forma remunerada ou não.

Assim, é possível percebermos a amplitude do conceito de meio ambiente, o que para autor Mazilli³³ amplia de forma irrestrita a sua proteção:

³⁰ PINTO, Antônio Carlos Brasil. Turismo e Meio Ambiente: aspectos jurídicos 7. ed. Campinas: Papirus, 2004, p.14.

³¹ FIORILLO, 2009, p. 20.

³² Ibid., p. 22.

³³ MAZZILLI, Hugo Nigro. A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo. 20ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 152.

O conceito legal e doutrinário é tão amplo que nos autoriza a considerar de forma praticamente ilimitada a possibilidade de defesa da flora, da fauna, das águas, do solo, do subsolo, do ar, ou seja, de todas as formas de vida e de todos os recursos naturais, com base na conjugação do art. 225 da Constituição com as Leis n. 6.938/81 e 7.347/85. Estão assim alcançadas todas as formas de vida, não só aquelas da biota (conjunto de todos os seres vivos de uma região) como da biodiversidade (conjunto de todas as espécies de seres vivos existentes na biosfera, ou seja, todas as formas de vida em geral do planeta), e até mesmo está protegido o meio que as abriga ou lhes permite a subsistência.

A abordagem dos conceitos que envolvem o meio ambiente, fora e especialmente dentro do ordenamento jurídico nos permite compreender a natureza do Direito Ambiental, bem como a evolução das normativas nacionais em prol da preservação dos bens ambientais.

1.3. EVOLUÇÃO DAS NORMAS AMBIENTAIS NO DIREITO BRASILEIRO

A compreensão do Direito Ambiental deve ser obrigatoriamente precedida da elucidação do conceito do bem ambiental protegido e tutelado por ele, para tanto se faz necessária a compreensão e conceituação de Direito.

À lógica da concepção Realiana, o Direito Ambiental seria uma relação tridimensional entre os elementos norma, fato e valor.

Desta maneira, o conceito descrito por Antunes³⁴ pautado no aspecto ético-valorativo de Miguel Reale é:

O fato que se encontra à base do Direito Ambiental é a própria vida humana, que necessita de recursos ambientais para a sua reprodução, a excessiva utilização dos recursos naturais, o agravamento da poluição de origem industrial, e tantas outras mazelas causadas pelo crescimento econômico desordenado, que fizeram com que tal realidade ganhasse uma repercussão extraordinária no mundo normativo do dever ser, refletindo-se na norma elaborada com a necessidade de estabelecer novos comandos e regras aptos a dar, de forma sistemática e orgânica, um novo e adequado tratamento ao fenômeno da deterioração do meio ambiente. O valor que sustenta a norma ambiental é o reflexo no mundo ético das preocupações com a própria necessidade de sobrevivência do Ser Humano e da manutenção das qualidades de salubridade do meio ambiente, com a conservação das espécies, a proteção das águas, do solo, das florestas, do ar e, enfim, de tudo

³⁴ ANTUNES, 2016, p. 5.

aquilo que é essencial para a vida, isto para não se falar da crescente valorização da vida de animais selvagens e domésticos.

Portanto sob tal aspecto, podemos defini-lo de forma resumida como sendo “a norma que, baseada no fato ambiental e no valor ético ambiental, estabelece os mecanismos normativos capazes de disciplinar as atividades humanas em relação ao meio ambiente”³⁵.

Existe discussão na doutrina quanto ao fato de ser o Direito Ambiental um direito autônomo ou não. De acordo com Mukai³⁶ ele não pode ser considerado autônomo uma vez que possui relação com outros ramos do Direito:

O Direito Ambiental (no estágio de sua evolução no Brasil) é um conjunto de normas e institutos jurídicos pertencentes a vários ramos do Direito, reunidos por sua função instrumental para a disciplina do comportamento humano em relação ao seu meio ambiente.

Em contraposto a tal entendimento, os autores Leite e Ayala³⁷ entendem que o advento da Constituição Federal de 1988 trouxe autonomia ao Direito Ambiental pelo fundamento de que:

No Direito brasileiro, essa autonomia do Direito Ambiental é mais patente a partir da verificação que a Constituição de República Federativa estabelece especial tratamento ao meio ambiente e dá ao bem ambiental a conceituação de um direito fundamental de todos. Com efeito, o Direito Ambiental alcança um patamar de maior autonomia, quando se verifica a aceitação dos princípios de Direito Ambiental e estes se inserem em um dado sistema jurídico. Um exemplo da admissão dos princípios de Direito Ambiental é o acatamento, pela jurisprudência brasileira, do princípio da precaução no caso da comercialização da soja transgênica em vários julgados, aplicando-se a regra da prudência e do in dúbio pro sanitas et natura.

O Direito Ambiental é considerado uma ciência independente por possuir princípios próprios norteadores previstos inclusive no capítulo do artigo 225 da Carta Magna.

Apesar da ausência de consenso quanto à sua autonomia, o caráter interdisciplinar ou transdisciplinar do Direito ao meio ambiente é inegável, sendo considerado como uma característica específica, uma vez que detém de inúmeras

³⁵ ANTUNES, 2016, p. 6.

³⁶ MUKAI, Toshio. Direito Ambiental Sistematizado. 5ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 11.

³⁷ LEITE; AYALA, 2000, p. 124.

informações técnicas as quais são diretamente relacionadas a outras disciplinas técnicas, que servem de subsídio para o estabelecimento de limites e conceitos científicos relacionados ao meio ambiente natural, bem como aos demais³⁸.

Assim, mesmo que seja considerado o Direito Ambiental como sendo uma disciplina especializada, contudo interdependente de disciplinas antijurídicas como a ecologia, a antropologia, a sociologia, a biologia e outras jurídicas, como o Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Civil e outros dos quais retira determinadas regras e princípios³⁹.

Com o surgimento da Constituição Federal vigente, se confere caráter de direito difuso ao bem jurídico ambiental tutelado pelo Direito Ambiental, compreendendo este como sendo uma terceira espécie de bem, de uso comum do povo, não se encaixando nem nos conceitos existentes de bem público tampouco de bem privado⁴⁰.

No mesmo sentido para Leite e Ayala⁴¹ a proteção do meio ambiente refere-se à proteção de um direito difuso:

Da análise do texto constitucional pátrio, acredita-se ser perfeitamente possível o enquadramento da República Federativa do Brasil nessa proposta de constituição de um Estado Democrático do Ambiente, através da demonstração da especial importância que reveste a parte final do caput de seu art. 225. Ao ter conferido juridicidade à essa defesa dos direitos e interesses das futuras gerações, espécie de direito ou interesse difuso qualificado pela indeterminação espacial, que conquanto seja meramente potencial, de avaliação e mensuração impossíveis no plano atual e imediato, contaram com a peculiar atenção do constituinte originário que qualificou de jurídicos e essencialmente justiciáveis, direitos e interesses de titulares ainda não constituídos formalmente pela teoria jurídica clássica, em sujeitos de direito, e que se submetem a um juízo essencialmente potencial.

Constata-se que o direito e dever a proteção do bem ambiental tem indubitavelmente característica de direito difuso, de objeto indivisível, por se tratar de um bem de toda coletividade, sendo esta coletividade indeterminada.

Para compreender o Direito Ambiental, é necessário abranger todas as características a ele envolvidas. Ao analisar os dispositivos constitucionais, pode se afirmar que o capítulo que trata do meio ambiente e de sua proteção, conferindo ao direito sobre um meio ambiente ecologicamente equilibrado, um status de direito

³⁸ ANTUNES, 2016, p. 64.

³⁹ MILARÉ, 2011, p. 1084-1085.

⁴⁰ FIORILLO, 2009, p. 3.

⁴¹ LEITE; AYALA, 2000, p. 122.

fundamental, levando à conclusão da existência de um Estado Democrático Ambiental, ao se preocupar e trazer no artigo 225 o caráter intergeracional⁴².

A existência de normas próprias que regem a proteção do meio ambiente no Brasil e a própria evolução do Direito Ambiental se deu ao longo da evolução dos movimentos ambientalistas internacionais, e foi acontecendo em âmbito nacional com o surgimento de diversos instrumentos normativos acauteladores dos bens ambientais.

Assim, para melhor compreensão deste relativamente novo direito e a sua consolidação é necessário que seja feito um retrospecto histórico da legislação ambiental que desencadeou seu efetivo surgimento.

A evolução dos movimentos ambientalistas e da consciência ambiental internacional teve influência direta no surgimento de leis que visavam à proteção do meio ambiente, inclusive a própria Constituição Federal de 1988 teve influência direta do movimento ambientalista internacional, especialmente da Conferência de Estocolmo de 1972.

Contudo, para melhor compreensão da evolução histórica da consciência ambiental e do próprio Direito Ambiental, é necessário um breve retrospecto da evolução do tratamento do meio ambiente no Brasil.

A história do Brasil colônia foi pautada na exploração desregrada dos recursos naturais. Em busca de desenvolvimento econômico os portugueses, colonizadores, buscaram seu crescimento econômico e desenvolvimento com base na exploração máxima dos recursos naturais brasileiros.

Neste período nas primeiras Ordenações Afonsinas existia previsão legal que demonstrava a preocupação com a excessiva exploração de determinados recursos, como árvores frutíferas, contudo isso se dava apenas em busca do interesse da manutenção destes como sendo únicos e exclusivos da propriedade real.

Contudo, nas Ordenações Manuelinas do ano de 1521, de certa forma houve uma evolução das normas de preservação, surgindo previsão legal de proibição de utilização de instrumentos de crueldade para a caça de animais⁴³.

Durante o período em que o Brasil esteve sob domínio da Espanha, especialmente no ano de 1590, criou-se previsão legal de proibição de descarte de

⁴² LEITE; AYALA, 2000, p. 131.

⁴³ Ibid., p. 132.

matérias nas águas em busca da preservação, inclusive das espécies de peixes, fonte de alimento, sendo assim necessária a manutenção de tais recursos para a subsistência⁴⁴.

Com o passar dos anos, a evolução na proteção foi se mostrando maior e no ano de 1830, houve a tipificação Código Criminal brasileiro do crime de corte ilegal de madeira, contudo, para a proteção de interesses econômicos⁴⁵.

Em 1850 a Lei Imperial de Terras, veio para disciplinar a ocupação do solo, e determinando punição para quem ocupasse o solo com a finalidade de desmatamento ou incêndio⁴⁶.

No ano de 1889, foi proclamada a República do Brasil, contudo os interesses referentes à proteção dos recursos naturais se mantiveram voltados para a proteção dos bens considerados privados à Coroa Portuguesa⁴⁷.

Podemos mencionar posteriormente o surgimento de um segundo período doutrinariamente reconhecido como o da fase setorial que albergou um controle legal mais amplo, ao trazer um maior controle frente a exploração dos recursos naturais⁴⁸.

Legislações de proteção aos bens ambientais de grande representatividade e de longa duração surgem como evolução legislativa. Dentre essas, destacam-se a Lei n. 4.504/1964 (Estatuto da Terra), a Lei n. 4.771/1965 (Código Florestal) e a Lei n. 5.197/1967 (Lei de Proteção à Fauna), bem como o Decreto-lei n. 221/1967 (Código de Pesca) e, ainda, o Decreto-lei n. 227/1967 (Código de Mineração).

Contudo, mais uma vez, tais leis ainda detinham um cunho voltado mais para a proteção dos bens ambientais, em decorrência da necessidade de preservação de recursos naturais que gerassem valor econômico.

Após a evolução da preocupação ambiental com os movimentos ambientalistas, e especialmente após a realização da Conferência de Estocolmo em 1972, iniciaram-se os debates brasileiros quanto à necessidade de preservação do meio ambiente.

Assim, em 1981 é publicada a Política Nacional do Meio Ambiente, considerada como sendo a primeira efetiva norma ambiental brasileira de relevância, que traz conceitos importados da Conferência de Estocolmo, mas inova, no desenvolvimento de

⁴⁴ LEITE; AYALA, 2000, p. 132.

⁴⁵ BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro. Revista de Direito Ambiental, n. 14. Editora Revista dos Tribunais, 1999. p. 50-54.

⁴⁶ LEITE; AYALA, op. cit., p. 134.

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ BENJAMIN, loc. cit.

conceitos, princípios, objetivos e instrumentos para a defesa do meio ambiente, trazendo a essencialidade do bem ambiental para a sadia qualidade de vida de todos.

Logo em seguida a Lei n. 7.347/1985, que trouxe o instrumento de defesa dos interesses coletivos e difusos, a Ação Civil Pública, possibilitou que os danos e problemáticas envolvendo o ambiente pudessem ter uma via de acesso e intentada resolução prática no mundo jurídico.

Posteriormente temos o marco de maior importância e relevância em nosso ordenamento jurídico, a Constituição Federal de 1988, que traz um capítulo inteiro destinado ao meio ambiente, ainda trazendo previsões de proteção em outros artigos esparsos, tornando-o constitucionalmente protegido e priorizado, e tornando o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado um direito fundamental.

Assim pode-se dizer que o texto constitucional pode ser como o instrumento de consolidação da matéria ambiental no Brasil, trazendo uma nova visão de necessidade de defesa do patrimônio natural interno⁴⁹.

É necessário ainda mencionar a Lei n. 9.605/1998, a Lei de Crimes Ambientais, que dispõe sobre a aplicabilidade de sanções penais e administrativas frente aos danos ambientais, igualmente de pessoas físicas e jurídicas privadas e públicas.

É, portanto, possível considerar a década de 1980 como sendo a década do desenvolvimento de uma lógica protecionista através de políticas públicas interligadas⁵⁰.

1.4. ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL

A utilização dos recursos naturais vem ao longo da história, gerando inúmeros problemas ambientais, tendo atingido seu ápice dentro da lógica do sistema capitalista, que se rege pela produção exponencial de bens de consumo em uma realidade de constante crescimento.

⁴⁹ SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. 5. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004. P. 78.

⁵⁰ MARTINEZ, Paulo Henrique. História ambiental no Brasil. São Paulo: Cortez, 2006. P. 44.

A conscientização da finitude dos bens ambientais vem se dando com o crescimento dos movimentos ambientalistas e a sua evolução com o passar das décadas.

Dentro da crise ambiental vivenciada pela humanidade, se faz necessária a criação de uma reconciliação entre o ser humano e a natureza.

É estritamente necessário que haja a conscientização mundial de que a busca da preservação do planeta deve se dar pelo simples fato de que a salvação do planeta Terra é a única forma da manutenção da vida, já que não se pode dissociar a vida humana e as demais formas de vida terrestres, da existência e qualidade da natureza⁵¹.

Para isso, muito vem se tratando da necessidade do surgimento e aplicação de um Estado de Direito Ambiental.

Leite e Ayala definem o Estado de Direito sendo aquele pautado na lei, sendo um limitador para o exercício de suas funções, se prestando a impor restrições e garantias aos direitos dos indivíduos⁵².

Entende-se que o Estado de Direito no Brasil teve seu início a partir da inserção da proteção dos direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988, quando o texto constitucional traz a separação de poderes, e com ela os direitos fundamentais passam a representar e resguardar a proteção do indivíduo e da coletividade perante eventual omissão ou falha estatal, de tal modo que, como expõe Canotilho “o Estado de Direito é um Estado de direitos fundamentais”⁵³.

A construção de um Estado de Direito Ambiental se dá através do reconhecimento de políticas sociais, econômicas e jurídicas presentes no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que promovem a busca do equilíbrio entre a exploração de recursos naturais e preservação do meio ambiente, impondo à coletividade a responsabilidade compartilhada de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações⁵⁴.

É possível afirmar que o Estado de Direito Ambiental acrescentou ao Estado de Direito profunda ética ecológica e participação popular, adotando o princípio da solidariedade na busca de um desenvolvimento econômico que seja sustentável, e que

⁵¹ DORST, J. Antes que a Natureza Morra. Tradução Rita Buongermino, Coordenação Mário Guimarães Ferri. São Paulo: Edgard Blücher, 1973. P. 378.

⁵² LEITE; AYALA, 2000, p. 33.

⁵³ CANOTILHO, 1998, p. 19.

⁵⁴ LEITE; AYALA, 2000, p. 38.

contenha a participação e responsabilidade social da coletividade na preservação ambiental⁵⁵.

A Constituição Federal de 1988, com a redação inovadora trazida no capítulo destinado ao meio ambiente, refletido no artigo 225, ao propugnar a participação da coletividade na defesa e proteção ambiental, consagra o exercício de uma democracia ambiental, impor uma responsabilidade compartilhada do Estado e da sociedade na promoção da defesa ambiental.

1.5. SOCIOAMBIENTALISMO

No início do presente capítulo, foram trazidos os conceitos técnicos e jurídicos legais e doutrinários de meio ambiente, bem como suas características.

Ao analisá-los, é possível percebermos a amplitude dada pelo legislador ao tratar da proteção ambiental de forma ampla, especialmente levando em conta o artigo 225⁵⁶ da Constituição Federal, que reconhece o direito de todos, inclusive das futuras gerações a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo este um bem de uso comum do povo.

A partir dos aspectos sociais inerentes a preservação ambiental, com a evolução do ambientalismo no Brasil, inicia-se o movimento socioambientalista, pautado na visão ampla de indissociabilidade do ser humano e seus aspectos sociais, e do meio ambiente, bem como na preservação e na defesa dos direitos conhecidos como direitos coletivos.

As alterações legais advindas especialmente da formação da nossa ordem constitucional que surge, trazendo um capítulo específico para o meio ambiente, demonstra o intuito do legislador de acautelar o bem ambiental intergeracional.

⁵⁵ LEITE, José Rubem Morato. Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 182.

⁵⁶ 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 (BRASIL. Constituição Federal de 1988 de 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 10 de agosto de 2017).

Ao interpretar tal capítulo em conjunto com os demais dispositivos, nota-se claramente a atribuição dada a este de compreender o meio ambiente tendo um significado muito mais amplo que o simples meio ambiente natural.

Para Santilli⁵⁷ a Constituição Federal de 1988 foi um marco para o reconhecimento dos direitos socioambientais:

O socioambientalismo que permeia a Constituição brasileira privilegia e valoriza as dimensões materiais e imateriais (tangíveis ou intangíveis) dos bens e direitos socioambientais, a transversalidade das políticas públicas socioambientais, a função socioambiental da propriedade e a consolidação de processos democráticos de participação social na gestão ambiental. O casamento socioambiental orienta e fundamenta toda a legislação infraconstitucional brasileira aprovada após a Constituição de 1988, dando-lhe coerência e unidade axiológica-normativa.

O socioambientalismo é um movimento recente, iniciado na década de 1980, diretamente vinculado à promulgação da Constituição Federal de 1988, se deu através do engajamento entre os movimentos, ambientalistas, sociais e políticos⁵⁸.

A identidade do movimento se afasta de uma defesa ambiental única e exclusivamente conservacionista pautada na defesa dos bens naturais, identificando a necessidade de defesa de uma sustentabilidade social, que reconhece o papel necessário da democracia e da participação popular.

Silveira⁵⁹ traz a característica peculiar do movimento socioambiental que toma por base pressupostos diversos a lógica da propriedade.

Socioambientalismo, entre outras repercussões, pressupõe contrariedade ao fundamento da propriedade privada nos exatos termos em que não valora economicamente os bens e nem os deixa ser apropriados como um patrimônio individual.

A Constituição Federal introduz no ordenamento jurídico brasileiro, a proteção de direitos coletivos e difusos que anteriormente não possuíam guarida, e abre espaço para o reconhecimento de novos direitos, pluralistas e coletivos, ao apresentar

⁵⁷ SANTILLI, 2005, p. 93.

⁵⁸ Ibid., p. 245.

⁵⁹ SILVEIRA, E. D. da. Socioambientalismo amazônico e a propedêutica de uma ética ambiental emancipatória. Conpedi: Manaus. p. 7. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/estado_dir_povos_edson_da_mas_da_silveira.pdf> Acesso em 01 de outubro de 2017.

dispositivos de preservação do patrimônio cultural, impor restrições à propriedade privada e reconhecer valores étnicos⁶⁰.

Considera-se que desta forma surge o que se chama de direito socioambiental:

(...) a Constituição estabeleceu as bases de um direito moderno – o direito socioambiental, que se caracteriza por um novo paradigma de direitos da cidadania, passando pelos direitos individuais e indo muito além. Não se trata da soma linear dos direitos sociais e ambientais previstos no ordenamento jurídico do País, mas de um outro conjunto resultante da leitura integrada desses direitos, pautada pela tolerância entre os povos e pela busca do desenvolvimento comum e sustentável.⁶¹

Na década de 1990, é possível a identificação da forte influência na formação normativa dos conceitos socioambientais, advindos da Constituição Federal, e também, especialmente, da Conferência conhecida como ECO-92⁶², que trouxe ao cenário internacional questões importantes vinculadas à preocupação ambiental, mas também vinculadas às questões sociais.

Para a compreensão do socioambientalismo e de seu contexto, é necessária a abordagem dos conceitos de bens. Nas palavras do Professor Carlos Frederico Marés de Souza Filho⁶³, o conceito de bens socioambientais é:

Os bens socioambientais são todos aqueles que adquirem essencialidade para a manutenção da vida de todas as espécies (biodiversidade) e de todas as culturas humanas (sociodiversidade). Assim, os bens ambientais podem ser naturais ou culturais, ou, se melhor podemos dizer, a razão da preservação há de ser predominantemente natural ou cultural se tem como finalidade a bio ou a sociodiversidade, ou ambos, numa interação necessária entre o ser humano e o ambiente em que vive.

Deste modo, é possível afirmar que os bens socioambientais, detém o caráter igualmente difuso dos bens ambientais, uma vez que estão contidos dentro daquele, levando a conclusão de que o socioambientalismo deve servir como paradigma para o

⁶⁰ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *Liberdades e outros direitos: ensaios socioambientais*. Curitiba: Letra da Lei, 2011. P. 177.

⁶¹ INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Almanaque Brasil Socioambiental*. São Paulo, 2004. p. 190.

⁶² A Eco-92 foi a 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, com a participação de 176 países. Tratou de questões ambientais, e resultou na formulação de políticas públicas sociais e ambientais em todo o mundo, trazendo princípios que norteiam a legislação ambiental, trazendo a necessidade da prática do desenvolvimento sustentável, pautada também no desenvolvimento social.

⁶³ SOUZA FILHO, 2011, p. 178.

sistema jurídico ambiental, uma vez que trata o meio ambiente de forma ampla e inter-relacionada com elementos e conceitos, não somente de ordem natural, mas também de natureza social, que tendem a se adequar devidamente ao tratamento dos conflitos jurídico-ambientais⁶⁴.

⁶⁴ CAVEDON, Fernanda de Salles e VIEIRA, Ricardo Stanziola. A Política Jurídica e o Direito Socioambiental: Uma Contribuição para a Decidibilidade dos Conflitos Jurídico-Ambientais. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí. P. 73. Disponível em <www.univali.br/periodicos> Acesso em 25 de novembro de 2017.

2. PROCESSO DE LICENCIAMENTO

2.1. HISTÓRICO

A preocupação com os recursos naturais, excessivamente explorados de forma desenfreada, deu causa aos estudos de gestão ambiental para a proteção do meio ambiente e a promoção de um desenvolvimento sustentável.

Até meados da década de 60 o desenvolvimento equiparava-se ao crescimento econômico, pois “a crise ambiental se torna evidente nos anos 60, refletindo-se na irracionalidade ecológica dos padrões dominantes de produção e consumo, e marcando os limites do crescimento econômico”⁶⁵. Assim, “o primeiro país que tratou da questão do impacto ambiental foram os Estados Unidos da América da Norte. Através da Lei Nacional de Controle Ambiental de 1969 (LNCA), tornou-se necessário o estudo de impacto”⁶⁶

Com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano e a pactuação da Declaração de Estocolmo em 1972, a proteção ambiental e consequente manutenção da vida ganhou força com uma “mudança no pensamento acerca do meio ambiente”⁶⁷, pois colocou no centro de discussão o planejamento de estratégias para a promoção do meio ambiente e o desenvolvimento social e econômico.

Posteriormente e consagrando a preocupação ora trabalhada, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que tomou sítio no Brasil em 1992, determinou premissas dos princípios norteadores da política ambiental mundial, como por exemplo, a Agenda 21⁶⁸.

⁶⁵ LEFF, Enrique. Globalização, ambiente e sustentabilidade do desenvolvimento. In: LEFF, Enrique. Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Rio de Janeiro: Vozes, 2001. p. 15.

⁶⁶ FREITAS, Vladimir Passos de. Direito Administrativo e meio ambiente. 5. Ed. Curitiba: Juruá, 2014. P. 88.

⁶⁷ DOTTO, A. C.; CUNHA, D. da R. Tutela ambiental constitucional. CEPPG – CESUC – Centro de Ensino Superior de Catalão, n. 22, 2010, p. 187-198.

⁶⁸ REZENDE, Leonardo Pereira. Avanços e contradições do licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 28.

Essas conferências analisaram, em linhas gerais, a viabilidade de um desenvolvimento sustentável na lógica capitalista e suas respectivas formas⁶⁹.

Entretanto, há críticas que abordam os encontros como tendo sido pouco eficientes, pois de forma quase que insignificante haveriam avançado na “implementação de atitudes efetivas pelos países participantes em relação à política ambiental discutida no encontro”⁷⁰

Por fim, ainda, a Conferência do Rio +20 do ano de 2012, retomou algumas situações de princípios associadas ao desenvolvimento e às lacunas ainda existentes, para conscientizar o mundo sobre o meio ambiente equilibrado e sustentável, especialmente em virtude da intensa vivência atual da degradação ambiental e necessidade de controle por meio de instrumentos de gestão ambiental.

Nesse sentido, no cenário brasileiro pode-se observar que, estabelecidos os princípios globais em Estocolmo e na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Política Nacional do Meio Ambiente veio para declarar princípios específicos e concernentes à realidade brasileira⁷¹.

Todavia, ao mesmo tempo, trouxe à tona uma das dificuldades na implementação de políticas ambientais, ou seja, “a obrigatoriedade de adequação às determinações ambientais implicaria no aumento dos custos de produção, o que poderia gerar uma perda nas transações comerciais dos países que possuíssem uma política ambiental implementada”⁷², visto que as políticas ambientais se relacionam de maneira objetiva e direta com a produção e o comércio de cada local.

Nessa toada, apesar de as questões ambientais terem sofrido transformações com o passar dos anos, resoluções precisam se desenvolver conforme a complexidade que adquirem as relações. Diante desse contexto, a sociedade possui papel determinante na preservação ambiental, considerando as gerações atuais em defesa das futuras.

2.2. POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

⁶⁹ Cf. NOVICKI, V. Educação para o desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis?. Linhas Críticas, Brasília, v. 15, n. 29, 2009, p. 215-232.

⁷⁰ REZENDE, 2007, p. 28.

⁷¹ SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 27.

⁷² REZENDE, op. cit., p. 29.

A evolução da preocupação ambiental teve forte influência na necessidade de criação de mecanismos de defesa do Meio Ambiente. A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei 6.938 do ano de 1981 é considerada um marco de avanço na legislação ambiental brasileira.

É possível afirmar que a Política Nacional do Meio Ambiente tem vínculo direto com a evolução da preocupação ambiental no mundo, em especial com a pressão exercida por instituições financeiras internacionais, influenciadas pela necessidade do estabelecimento de práticas de gerenciamento ambiental, que começaram a exigir para a liberação de financiamentos, prévia avaliação de impactos ambiental e preocupação ambiental dos empreendedores⁷³.

Apesar da inexistência de previsão legal no ordenamento jurídico brasileiro, o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, exigiam e condicionavam seus investimentos à existência de Estudos de Avaliação Ambiental, especialmente para a injeção de valores em projetos brasileiros de usinas hidrelétricas, tendo como exemplo as UHE de Sobradinho e de Tucuruí⁷⁴.

Assim, o Estado Brasileiro, se viu obrigado a seguir a tendência mundial de preocupação ambiental, buscando respaldo legislativo para a formulação de políticas públicas direcionadas à preocupação ambiental em âmbito nacional, e no ano de 1981 promulgou a Lei 6.938.

A Política Nacional do Meio Ambiente foi inovadora no contexto da proteção dos bens ambientais, pois instituiu a nível nacional princípios norteadores para a gestão dos recursos naturais, além de trazer a constituição, estruturação e funcionamento de um Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) para torná-la viável.

A Lei 6.938/1981, na sua redação⁷⁵, traz pela primeira vez, conceitos jurídicos de grande importância para a defesa ambiental no sistema normativo ambiental

⁷³ REZENDE, 2007, p. 29-30.

⁷⁴ Programa Nacional de Capacitação de gestores ambientais: licenciamento ambiental. Ministério do Meio Ambiente. – Brasília: MMA, 2009. Disponível em <http://www.mma.gov.br/estruturas/dai_pnc/_arquivos/pnc_caderno_licenciamento_ambiental_01_76.pdf> Acesso em 01 de dezembro de 2017.

⁷⁵ BRASIL. Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm> Acesso em 28 de agosto de 2017.

brasileiro, tais como: de meio ambiente natural⁷⁶, de degradação⁷⁷, de poluição⁷⁸ e de poluidor⁷⁹.

Além de trazer conceitos de extrema importância, a Política Nacional do Meio Ambiente, tem como base o objetivo geral, presente em seu artigo 2º⁸⁰, de preservar, melhorar e recuperar o meio ambiente, sem deixar de proteger também os interesses econômicos desenvolvimentistas.

Para viabilizar a aplicação e estruturação da política ambiental, o legislador criou instrumentos diversos, constantes em um artigo específico⁸¹ que traz de forma

⁷⁶ Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (BRASIL. Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm> Acesso em 28 de agosto de 2017).

⁷⁷ Art 3º. II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente (BRASIL. Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm> Acesso em 28 de agosto de 2017).

⁷⁸ Art 3º. III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

(BRASIL. Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm> Acesso em 28 de agosto de 2017).

⁷⁹ Art 3º. IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental (BRASIL. Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm> Acesso em 28 de agosto de 2017).

⁸⁰ Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental; VIII - recuperação de áreas degradadas; IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação; X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente (BRASIL. Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm> Acesso em 28 de agosto de 2017).

⁸¹ Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; II - o zoneamento ambiental; III - a avaliação de impactos ambientais; IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; IX - as penalidades disciplinares ou

enumerada o total de treze instrumentos, dentre os quais se destaca no presente trabalho, o licenciamento ambiental e a avaliação de impactos ambientais.

Na redação original da Política Nacional do Meio Ambiente promulgada no ano de 1981, constavam apenas nove instrumentos. A Lei nº 7.804 de 1989 adicionou ao texto legal os instrumentos do Relatório de Qualidade Ambiental, a ser divulgado pelo IBAMA, a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente e o Cadastro Técnico Federal. No ano de 2006 a Lei 11.284, se encarregou de adicionar o inciso XIII, que incluiu também a previsão de instrumentos econômicos, tais como a concessão florestal, servidão ambiental e o seguro ambiental, a título exemplificativo.

O estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, pautados em parâmetros técnicos, visa estabelecer níveis aceitáveis para a manutenção dos recursos naturais e para a segurança da saúde humana.

2.2.1. Instrumentos da política nacional do meio ambiente

A Constituição Federal de 1988 instituiu “pela primeira vez na história do direito constitucional brasileiro, de forma direta, o direito ao meio ambiente, regrado, em consequência, no plano normativo mais elevado do Estado brasileiro, os fundamentos do direito ambiental constitucional”⁸², estabelecendo o meio ambiente como um bem de uso comum do povo, necessário para todos os indivíduos, que não devem se restringir ao uso ou fruição particular de ninguém⁸³, devendo seu desfrute ocorrer em igualdade de condições, sem necessidade do consentimento do Poder Público⁸⁴, conforme preceitua o art. 225 da Constituição Federal.

compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental. X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais. XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros (BRASIL. Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm> Acesso em 28 de agosto de 2017).

⁸² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; MORITA, Dione Mari; FERREIRA, Paulo. Licenciamento ambiental. São Paulo: Saraiva, 2011. P. 58.

⁸³ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005, p.710.

⁸⁴ PIETRO, Maria Silvia Zanella Di. Direito administrativo. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005, p.583.

Assim, o dever constitucional instituído com relação à defesa do meio ambiente, justifica a intervenção do Poder Público quando há a necessidade de prevenção do dano⁸⁵.

A Política Nacional do Meio Ambiente foi instituída pela Lei 6.938/81 e trouxe os instrumentos de gestão ambiental utilizados pela Administração Pública na busca da consolidação dos objetivos da política ambiental. Esses instrumentos⁸⁶ podem ser diretos, elaborados para solucionar situações ambientais como a regulação ou indiretos, elaborados para solucionar outros problemas que acabam contribuindo com o meio ambiente como as taxas de mercado.

Com relação à atuação preventiva na defesa do meio ambiente, os instrumentos de comando e controle são mais utilizados, especialmente em virtude da debilidade legislativa. Os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente estão descritos conforme art. 9º da Lei 6.938/81:

- I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
- II - o zoneamento ambiental;
- III - a avaliação de impactos ambientais;
- IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
- V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;
- VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;
- VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;
- VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;
- IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.
- X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;
- XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;
- XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.
- XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

⁸⁵ MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 250.

⁸⁶ Cf. VARELA, C. A. Instrumentos de políticas ambientais, casos de aplicação e seus impactos para as empresas e a sociedade. In: IX Encontro nacional sobre gestão empresarial e meio ambiente, Curitiba, 15 p. 2007.

Considerando que esses instrumentos objetivam a manutenção do equilíbrio ecológico que deve ser protegido, especialmente devido sua condição de patrimônio público, fazem parte da responsabilidade da Administração Pública e do Direito, porque “forma a ambiência na qual se move, desenvolve, atua e expande a vida humana”⁸⁷.

A Política Nacional do Meio Ambiente foi constituída para regulamentar as atividades concernentes ao meio ambiente, de modo a preservar e manter a vida, mas também se preocupou em preservar e estimular o desenvolvimento social e econômico.

Os referidos instrumentos possuem como objetivo assinalar as atividades econômicas que possam colocar em perigo o meio ambiente, com uma atuação preventiva por meio do controle estabelecido no dispositivo acima referido.

Entretanto, nem sempre apenas os instrumentos dão conta de sanar as questões pertinentes ao tema, visto que, muitas vezes o próprio Estado e sua relação com o mercado influencia na imposição de barreiras impeditivas da consolidação da proteção, seja por capacitação deficitária, ausência de recursos financeiros para fomentar as políticas públicas, ou interesses diversos pautados no crescimento econômico do país.

Considerando que as normas ambientais possuem “caráter social e não assistencial”⁸⁸, cabe ao poder legislativo a superação do conflito entre a preservação ambiental e o desenvolvimento social e econômico.

Porém, cabe ressaltar que para a consolidação da eficácia da legislação ambiental, especialmente por meio dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, apenas a normatização de comando e controle não bastam sem que coexistam políticas públicas, investimentos, mudança cultural de hábitos em prol da cultura ecológica⁸⁹.

2.2.2. Avaliação de impacto ambiental

A Avaliação de Impacto Ambiental possui o objetivo de identificar ou, até mesmo realizar previsões sobre possíveis impactos que determinado empreendimento

⁸⁷ SILVA, 2004, p. 2.

⁸⁸ DERANI, Cristiane. Direito ambiental econômico. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001. p. 79.

⁸⁹ O art. 2º, X, Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, determina a implantação de educação ambiental em todos os níveis, inclusive o da comunidade.

pode causar em detrimento do meio ambiente⁹⁰. Assim, necessária a identificação das variáveis e a consideração da importância do impacto causado por determinado empreendimento na variável avaliada⁹¹.

Esse instrumento foi construído na década de 1960 para sanar lacunas nos estudos de desenvolvimento de projetos, como os Estudos de Viabilidade Técnica e de Análises de Custo-Benefício⁹².

A prática do planejamento das situações ambientais analisadas a partir da perspectiva da viabilidade econômica e da tecnologia do empreendimento teve seu processo decisório alterado quando incorporou indagações socioambientais em virtude de manifestações sociais.

Os primeiros passos dessa nova política foram tomados com o advento da Lei Nacional de Controle Ambiental norte-americana que passou a vigorar em 1970 e foi pioneira ao estabelecer a avaliação de impactos ambientais como instrumento de planejamento e avaliação ambiental⁹³, momento que marcou o início da sua consolidação como instrumento global de avaliação que analisa, além das questões “ambientais, sociais, técnicas e econômicas de um projeto como subsídio à tomada de decisão”⁹⁴.

Desta feita, além do aspecto social, sabe-se que a Conferência Rio 92 também auxiliou na promoção do desenvolvimento da legislação brasileira que consolidou a Avaliação de Impacto Ambiental por meio da Política Nacional. Deste modo, apesar de estabelecido na Lei 6.938/81, a Avaliação de Impacto Ambiental não é regulamentada de modo a promover a eficácia de sua aplicação, sendo mencionada apenas pela Resolução do CONAMA 01/86, regulamentação federal, que a relaciona exclusivamente ao licenciamento ambiental, apontando os projetos que necessariamente devem ser submetidos à avaliação.

Neste sentido, a omissão normativa obstaculiza sua institucionalização pois é uma ferramenta insuficiente para o processo decisório. Entretanto, apesar da ausência de

⁹⁰ Cf. SÁNCHEZ, L. E. Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

⁹¹ GUIMARÃES, M. A. Análise da política de meio ambiente e da diretriz estratégica de gestão ambiental do exército brasileiro. Dissertação (Mestrado). Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2009. P. 35.

⁹² Cf. CLARK, B. O processo de AIA: Conceitos básicos. In: PARTIDÁRIO, M. R. e JESUS, J. (Eds.). Avaliação do Impacte Ambiental: Conceitos, Procedimentos e Aplicações. Lisboa: CEPGA, 1994.

⁹³ Ibid., p. 5.

⁹⁴ Ibid., p. 6.

conceito legal, sabe-se que a avaliação deve ocorrer em caráter prévio e mediante a participação pública.

Nesse sentido, a Associação Internacional para a Avaliação de Impactos a define como processo de identificar as consequências futuras de uma ação presente ou proposta⁹⁵. Assim, considerando que “não existe nem pode existir uma definição única e universalmente aceita de AIA”⁹⁶,

O termo “avaliação de impacto ambiental” tem hoje múltiplos sentidos. Designa diferentes metodologias, procedimentos ou ferramentas empregados por agentes públicos e privados no campo de planejamento e gestão ambiental, sendo usado para descrever os impactos ambientais decorrentes de projetos de engenharia, de obras ou atividades humanas quaisquer, incluindo tanto os impactos causados pelos processos produtivos quanto aqueles decorrentes dos produtos dessa atividade⁹⁷.

Diante dessa lacuna, pode-se aferir que no Brasil essa ferramenta é utilizada pela Administração Pública, no processo técnico-administrativo do licenciamento, de modo que sua utilização na etapa prévia de análise da viabilidade ambiental é essencial para o apontamento de possíveis impactos e a possibilidade da adoção de medidas para amenizá-los. Assim, funciona como uma espécie de instrumento subsidiário ao processo decisório. Todavia, essa avaliação não assegura a efetividade no processo dos estudos de impacto ambiental⁹⁸.

2.3. LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) trouxe o licenciamento ambiental para determinadas atividades. Nesse sentido:

O surgimento do licenciamento ambiental como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente decorre basicamente do crescimento dos problemas ambientais causados por empreendimentos geradores de consideráveis impactos ambientais e, por outro lado, de uma necessidade do

⁹⁵ Informação disponível em <<http://www.iaia.org/>> Acesso em 09 de dezembro de 2017.

⁹⁶ CLARK, 1994, p. 09.

⁹⁷ SÁNCHEZ, 2008, Prefácio.

⁹⁸ GUIMARÃES, 2009, p. 35.

Estado de exercer uma regulação destas atividades degradantes. Aliado a esses fatores, está a pressão internacional para a adoção de uma política ambiental no Brasil, além do fato do crescimento da conscientização ambiental e da consequente luta por um meio ambiente ecologicamente equilibrado⁹⁹.

O licenciamento ambiental é um instrumento utilizado pelo poder legislativo para adequar o princípio da defesa do meio ambiente ao desenvolvimento econômico e seus respectivos princípios da ordem econômica (art. 170, Constituição Federal): livre iniciativa e concorrência, bem como propriedade privada.

Deste modo, Roberto Fink¹⁰⁰ traz a concepção de licenciamento ambiental como o procedimento utilizado pelo órgão ambiental na análise da potencial atividade poluidora pretendida ou, ainda, nos casos que esta já tenha sido consolidada, se está em conformidade com a legislação as respectivas exigências técnicas.

O licenciamento ambiental significa “um procedimento, um conjunto de atos, que almeja ao final a concessão das licenças ambientais, quais sejam: licença ambiental prévia, licença ambiental de instalação e licença ambiental de operação”¹⁰¹. Essas licenças ambientais que formalizam o cumprimento das regras para adquirir o licenciamento são:

Atos administrativos de controle preventivo de atividades de particulares no exercício de seus direitos. Há situações em que o particular é titular de um direito relativamente à exploração ou uso de um bem ambiental de sua propriedade. Mas o exercício desse direito depende do cumprimento de requisitos legalmente estabelecidos tendo em vista a proteção ambiental, de tal sorte que fica ele condicionado à obtenção da competente licença da autoridade competente¹⁰².

Sua concessão impõe a assunção do compromisso de regras e condições para a manutenção ambiental, como uma outorga do Poder Público com prazo determinado para concretização de atividades possivelmente impactantes.

⁹⁹ REZENDE, 2007. P. 63.

¹⁰⁰ FINK, Daniel Roberto. O controle jurisdicional do licenciamento ambiental. FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (orgs). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 71

¹⁰¹ HENKES, Silvana Lúcia; KOHL, Jairo Antônio. Licenciamento ambiental: um instrumento jurídico disposto à persecução do desenvolvimento sustentável. BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (org.). Paisagem, natureza e direito/landscape, nature and law, Vol 2. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005, p. 400.

¹⁰² SILVA, 2004, p. 281-282.

O licenciamento como forma de análise prévia de projetos que possam vir a causar lesão ao meio ambiente¹⁰³ compatibiliza essa proteção com a sociedade consumidora no momento em que reconhece o direito das futuras gerações¹⁰⁴, bem como visa promover o combate de desvios dos recursos ambientais¹⁰⁵ para que se atinja a maior parcela da sociedade.

Esse controle é efetivado por meio da imposição de procedimentos administrativos para que apenas as atividades condizentes com a legislação estejam aptas a serem realizadas, configurando como o mais importante de todos os mecanismos de controle da Administração Pública¹⁰⁶, pois permite que os recursos naturais sejam utilizados de maneira racional¹⁰⁷ em prol do bem comum, por meio da respectiva gestão.

2.3.1. Previsão Legal

A Política Nacional do Meio Ambiente foi instituída por meio da Lei 6.938/81 para dispor sobre os fins e mecanismos de formulação e aplicação da política do meio ambiente¹⁰⁸ e trouxe o licenciamento ambiental, como processo necessário para qualquer atividade que utilize recursos ambientais¹⁰⁹ ou para atividade potencialmente lesiva ao ambiente (art. 10, Lei 6.938/81), pedido este realizado perante órgão competente.

¹⁰³ KRELL, Andreas Joachin. Discricionariiedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e as competências dos órgãos ambientais: um estudo comparativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 58.

¹⁰⁴ FINK, 2002, p. 71.

¹⁰⁵ OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 294.

¹⁰⁶ ANTUNES, 2016, p. 100.

¹⁰⁷ OLIVEIRA, op. cit., p. 367.

¹⁰⁸ Meio ambiente conceituado pela própria lei no art. 3º, como “o conjunto de condições, leis, influências e interações, de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL. Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm> Acesso em 28 de agosto de 2017).

¹⁰⁹ Conforme a conceituação do art. 3º, V, da Lei 6.938/81, “a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora” (BRASIL. Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm> Acesso em 28 de agosto de 2017).

O instrumento do licenciamento ambiental encontra-se positivado no art. 1º, I, Resolução CONAMA 237/97:

Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras dos recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Constata-se que o procedimento administrativo tem como objetivo a concretização da concessão da licença ambiental¹¹⁰, tendo como balizador para sua concessão, a norma encartada no art. 1º, II, Resolução CONAMA 237/97, que estabelece os parâmetros a serem observados pelo empreendedor, vale dizer:

Ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Assim, pode-se dizer que ele é ato administrativo “de máxima relevância e possui regramento próprio no âmbito federal, podendo os Estados e Municípios fazerem exigências outras, justificadas pela peculiaridade de seus interesses”¹¹¹, visto que “representa um dos mais importantes instrumentos para a garantia da qualidade de vida das presentes e futuras gerações”¹¹², tendo sua positivação como uma conquista na proteção e defesa dos direitos ambientais.

2.3.2. Natureza Jurídica

¹¹⁰ FIORILLO, Celso Antonio Pachêco. Curso de direito ambiental brasileiro. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 65.

¹¹¹ FREITAS, 2014, p. 97.

¹¹² TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Licenciamento ambiental. 6. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. P. 51.

A natureza jurídica do instituto do licenciamento perpassa por divergências doutrinárias entre os ramos do Direito Administrativo e do Direito Ambiental e, muitas vezes até mesmo pela própria legislação, visto que se aderem terminologias inadequadas tecnicamente, como pode ser observado, por exemplo, nos institutos da licença e da autorização¹¹³, cuja confusão do legislador certas vezes os equiparou¹¹⁴, ou, até mesmo, com o instituto da permissão¹¹⁵. Entretanto,

No entendimento da maioria da doutrina, a licença ambiental tem a natureza jurídica mesmo de licença, no sentido que o direito administrativo lhe atribui. Resulta de um direito subjetivo do interessado que, para seu exercício, precisa preencher alguns requisitos previstos em lei. Daí decorre que a Administração não pode negá-la quando o requerente satisfaz todos esses requisitos. Trata-se, portanto, de um ato administrativo vinculado.¹¹⁶

Ainda, podem ser encontrados atos administrativos com natureza jurídica de autorização no licenciamento ambiental, caso no qual “o ato administrativo autorizante é discricionário e precário”¹¹⁷, ou seja, se reunidos os requisitos para concretização da atividade, a Administração Pública pode não atender à pretensão – por conveniência e oportunidade ou até mesmo cessar ato já autorizado, pois “nesses casos, não há um direito subjetivo prévio do pretendente à realização dessa atividade”¹¹⁸.

Pode-se considerar ainda a permissão, como um “ato administrativo negocial, também precário e discricionário, no qual o Poder Público faculta ao particular a realização de uma atividade, a título gratuito ou remunerado, nas condições estabelecidas pela Administração”¹¹⁹, cujo interesse concorre entre as partes e a exigência constitucional recai na licitação pública.

Essa confusão ocorre devido ao fato do instituto se localizar dentro da intersecção entre o Direito Ambiental, devido à preservação do meio ambiente e seu controle disciplinado na Lei 6.938/81, Decreto 99.274/90 e Resolução CONAMA 237/97; e o Direito Administrativo, pois significa “o ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a

¹¹³ MACHADO, 2010, p. 250.

¹¹⁴ SILVA, 2004, p. 279-281.

¹¹⁵ FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR., Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000. P. 9.

¹¹⁶ Ibid., p. 9-10.

¹¹⁷ Ibid., p. 11.

¹¹⁸ Idem.

¹¹⁹ FINK; ALONSO; DAWALIBI, op. cit., p. 12.

Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública”¹²⁰. Deve-se atentar quando os postulados de uma área não convergem com a outra¹²¹, como ocorre com o princípio da precaução ambiental e o princípio da presunção de legalidade administrativa.

A definição da natureza jurídica resolve importantes questões e é por esse motivo que o art. 9º, IV, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente define o licenciamento ambiental como um instrumento de caráter preventivo de tutela do meio ambiente, de modo que se considera para os fins deste trabalho que

O licenciamento ambiental não é ato administrativo simples, mas sim um encadeamento de atos administrativos, o que lhe atribui a condição de procedimento administrativo. Além disso, importante frisar que a licença administrativa constitui ato vinculado, o que denuncia uma grande distinção em relação à licença ambiental, porquanto esta é, como regra, ato discricionário¹²².

Assim, o licenciamento ambiental, como preceitua Silvia Cappelli¹²³, é um instrumento de regulamentação técnico-administrativo, um procedimento administrativo durante o qual são deferidas licenças ambientais progressivas, na medida do atendimento das determinações do órgão licenciador. Interessante a ressalva, ainda, de que “a licença ambiental é dotada, implicitamente, de uma verdadeira cláusula *rebu sic stantibus*, ou seja, se as condições originais que deram ensejo à concessão da licença mudarem, esta também poderá ser alterada ou até retirada”¹²⁴.

2.3.3. Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental

¹²⁰ PIETRO, Maria Silvia Zanella Di. Direito administrativo. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 52.

¹²¹ ANTUNES, 2016, p. 101.

¹²² FIORILLO, 2009, p. 135.

¹²³ CAPPELLI, Silvia. O estudo de impacto ambiental na realidade brasileira. In: BENJAMIM, Antônio Herman V. (coord.). Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 159.

¹²⁴ FINK, Daniel Roberto; MACEDO, André Camargo Horta de. Roteiro para licenciamento ambiental e outras considerações. In: Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000. P. 11.

Em que pese tratarmos de conceitos que aparentemente são diferente pela própria nomenclatura, é necessária a abordagem de algumas questões singulares do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental exigidos nos processos de licenciamento.

No entendimento de Paulo Affonso Leme Machado, “o estudo é de maior abrangência que o relatório e o engloba a si mesmo. O EIA compreende o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análises de laboratório e a própria redação do relatório”¹²⁵.

Assim, o Estudo de Impacto Ambiental foi inserido na Política Nacional do Meio Ambiente por meio da Resolução CONAMA 01/86 e é procedimento administrativo de prevenção e monitoramento dos danos ambientais¹²⁶ cuja função reside na avaliação do impacto ambiental que determinado empreendimento gerará, avaliação técnica do mesmo e apresentação de medidas que possam atenuar os impactos.

Ou seja, “para bem cumprir seu desiderato básico – a prevenção da danosidade ambiental -, sujeita-se o EIA a três condicionantes básicos: a transparência administrativa, a consulta aos interessados e a motivação da decisão ambiental”¹²⁷. Assim, para melhor explicar acerca desse instituto, oportuno ressaltar o presente entendimento consistente em que:

O EIA, obrigatoriamente, deve conter todas definições, análise e diagnósticos firmados pelas regras jurídicas assinaladas, além de atender aos princípios e objetivos consagrados na Lei de Política Nacional (n. 6.938/81). Deste modo, o próprio EIA é vinculadamente regrado nas avaliações científicas e técnicas que deve espelhar do ponto de vista da Biologia, Geografia, Economia, etc. Não preenchendo todos os pressupostos de sua realização, é instrumento inapto para o licenciamento. Salta à evidência tratar-se de análises, diagnósticos e definições construídos com respaldo nas Ciências Exatas, as quais não ensancham a possibilidade da formação de juízos de valor subjetivos com consequente atuação discricionária do administrador, ora concedido como o órgão competente para o licenciamento da atividade proposta¹²⁸.

¹²⁵ MACHADO, 2010, p. 250.

¹²⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Regulamentação do estudo de impacto ambiental. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986. P. 69.

¹²⁷ MILARÉ, 2011, p. 476.

¹²⁸ VAZ CERQUINHO, Maria Cuervo Silva. Do Impacto Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 637, Nov. 1988. p. 24.

Com efeito, evidencia-se que o referido instrumento deve possuir, além de firme base técnica, a adequação à legislação, de modo a evitar decisões discricionárias. É considerado instrumento administrativo preventivo com *status* constitucional (art. 225, § 1º, IV, CF).

Deste modo, sua importância se constitui no fato de que “o procedimento de licenciamento ambiental deverá ser precedido do estudo de impacto ambiental e do seu respectivo relatório de impacto ambiental”¹²⁹. O Estudo de Impacto Ambiental será requisitado para aquelas atividades potencialmente degradantes¹³⁰

Ainda que adotado o viés multidisciplinar, caso exista interesse local no empreendimento, pode o Poder Público designar estudos complementares, focando no desenvolvimento social e econômico-social mediante a qualidade do meio ambiente.

O Estudo de Impacto Ambiental engloba a participação dos órgãos públicos, da empresa, da equipe técnica e da sociedade, condições que devem constar no Relatório de Impacto Ambiental, de modo a evitar qualquer espécie de nulidade do ato.

Assim, o Relatório de Impacto Ambiental refletirá conclusões do Estudo, de uma forma em que a sua tecnicidade deve estar acessível ao público, e “de modo que se possam entender claramente as possíveis consequências ambientais do projeto e suas alternativas, comparando-se as vantagens e desvantagens de cada uma delas”¹³¹.

O art. 16 da Resolução CONAMA 237/97 exige que a sua divulgação ocorra mediante audiência pública para compor a participação popular¹³², especialmente considerando a comunidade local. Após essas considerações, o órgão competente analisará a concessão ou não da licença ambiental mediante suas considerações sobre a prevenção e a precaução extraídas do Relatório para equilibrar o crescimento local com a proteção do meio ambiente¹³³.

Entretanto, após toda a análise do procedimento, cabe ressaltar que é possível a consolidação da licença mesmo que o Estudo seja contrário e aponte a inviabilidade, situação na qual a Administração Pública atuará por meio da sua discricionariedade,

¹²⁹ SIRVINSKAS, 2008, p. 148.

¹³⁰ Entende-se por significativa degradação ambiental toda modificação ou alteração substancial e negativa do meio ambiente, causando prejuízo extenso à flora, à fauna, às águas, ao ar e à saúde humana (Idem.)

¹³¹ MILARÉ, 2007, p. 496.

¹³² FIORILLO, 2009, p. 146.

¹³³ SIRVINSKAS, 2008, p. 152.

com a fundamentação de sua decisão ¹³⁴. Deve-se considerar, nessa esteira de raciocínio, que

O órgão público, e, por via de regresso, os servidores públicos, responderão objetivamente pelos danos que a decisão administrativa vier a causar, mesmo que baseada no estudo de impacto ambiental (a equipe multidisciplinar, como já se apontou, responderá sob a modalidade subjetiva ou culposa). A Constituição Federal foi explícita no sentido de que as pessoas jurídicas de Direito público e as de Direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes nessa qualidade causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa” (art. 38, § 6º)¹³⁵.

Ou seja, a concessão pode ser realizada conforme os critérios de conveniência e oportunidade, contudo não pode desconsiderar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que fundamentam sua base, bem como a responsabilidade objetiva acima mencionada, caso sua discricionariedade gere danos.

2.3.4. Competências

O art. 10 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, (alterado pela Lei Complementar 140 do ano de 2011) trazia o licenciamento como mecanismo desempenhado pelo órgão estadual, com conteúdo importante para a dimensão do possível impacto, com repartição das competências entre o IBAMA e os órgãos estaduais.

A Constituição Federal, em seu artigo art. 23, VI e VII da, estabelece que caberá à União, Estados, Municípios e ao Distrito Federal preservar o meio ambiente e protegê-lo de quaisquer formas de poluição, assim como deve preservar a fauna e a flora, trazendo a atribuição de competência comum aos entes federativos para a

¹³⁴ FIORILLO, 2009, p. 144.

¹³⁵ MACHADO, 2010, p. 181.

proteção ambiental, tendo criado uma forma de “federalismo cooperativo”, que por longo período em matéria ambiental foi tratado como competitivo.¹³⁶

Em decorrência de tal atribuição, durante longo período, ocorreram conflitos e sobreposição de competências dos órgãos ambientais na condução do processo de licenciamento dos empreendimentos e na tentativa de solucionar tais conflitos, o CONAMA buscou disciplinar a questão através de Resolução.

O art. 7º da Resolução do CONAMA 237/97, dispôs que a licença ambiental deveria ser concedida em um único nível de competência, de modo que apenas uma esfera avaliasse e, conseqüentemente concedesse o licenciamento ambiental.

Quanto à competência do IBAMA, a Resolução CONAMA 237/97, determinou os casos em que o processo de licenciamento competirá à autarquia (Art. 4º. I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União. II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados; III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados; IV - destinados a pesquisar, lavar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN; V- bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.), observados determinados critérios unidos nos conceitos bases da matéria, como impacto ambiental e respectiva área de influência – que considera o princípio da predominância do interesse e da subsidiariedade quando persistir o conflito¹³⁷.

Entretanto, o tema ainda não era pacífico, de modo que até mesmo dispositivos da própria norma foram questionados, tais como o estabelecimento de competência ao IBAMA pelo critério de dominialidade do bem, o que ainda deixava dúvidas quanto à competência dos Estados e Municípios.

No intento de finalmente regulamentar-se a questão relativa à competência ambiental constitucional, especialmente frente à atribuição de responsabilidade sobre o processo de licenciamento, foi editada a Lei Complementar 140 de 2011, fixando

¹³⁶ GUERRA, Sidney. Competência ambiental à luz da Lei Complementar nº 140/2011. Nomos, Fortaleza, UFCE, v. 32.1, 2012, p. 128-129.

¹³⁷ GUERRA, 2012, p. 153.

normas de cooperação entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal, nos termos dos incisos III, VI e VII, do caput e do parágrafo primeiro do art. 23 da Constituição Federal.¹³⁸

Em que pese ter a normativa promovido uma gestão ambiental descentralizada, buscou também a uniformização da forma de cooperação, que visa a efetivação da proteção do meio ambiente, evitando conflitos entre os entes normativos.¹³⁹

A referida Lei Complementar usualmente é mencionada para resolver eventuais conflitos advindos da competência, o que atenua a eficácia do instrumento.

A regra geral concebe a competência da União o licenciamento cujo impacto possa ter alcance nacional ou regional (dois estados); aos Estados e DF, o licenciamento de possível impacto estadual (dois municípios); e aos municípios, o licenciamento de atividades de alcance local (município).

Assim, sabe-se que a cooperação entre os entes, quando da competência material comum, pressupõe que o exercício de atribuições não se dê indiscriminadamente ou por superposição¹⁴⁰, o que significa que o licenciamento não ocorre através de competências dupla ou sobreposição de competências, mas mesmo se tratando de competência única apresenta “necessidade de atuação integrada dos entes federativos”¹⁴¹

Ainda, no ano de 2015, publicou-se o Decreto nº 8.437, que regulamentou o disposto no art. 7º, caput, inciso XIV, alínea “h”, e parágrafo único, da Lei Complementar nº 140 de 2011, estabelecendo de forma exaustiva as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental é competência exclusiva da União, e assim consequentemente do órgão ambiental federal, destacando entre elas as usinas hidrelétricas, usinas termelétricas com capacidade instalada igual ou superior a trezentos megawatts e eólicas offshore, rodovias, ferrovias e hidrovias federais, portos entre outras.

¹³⁸ FREITAS, 2014, p. 90.

¹³⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental. 4. Ed. Revista dos Tribunais, 2014. p. 199.

¹⁴⁰ LEUZINGER, Márcia Dieguez, e CUREAU, Sandra. Direito ambiental. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. P. 59.

¹⁴¹ FARIAS, Talden. Licenciamento ambiental – aspectos teóricos e práticos. Belo Horizonte: Forum, 2007. P. 125.

2.3.5. Prazos

Com relação aos prazos, o que se observa, é que a lei federal foi omissa em estabelecê-los, o que nos leva a creditar que devido à peculiaridade de cada empreendimento, caberia ao órgão responsável estabelecer conforme sua oportunidade e conveniência.

Assim, “suprindo omissão da lei federal, inovou a Resolução CONAMA 237/1997 ao estabelecer prazos para a análise das licenças”¹⁴², podendo ser alterada por regras próprias, a serem estabelecidas em cada caso concreto.

É o que se depreende do contido no art. 14 da Resolução CONAMA 237/97, ao encetar que o órgão ambiental competente pode estabelecer prazos para análise das licenças diferentes, “em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento”¹⁴³:

Art. 14 - O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.

§ 1º - A contagem do prazo previsto no caput deste artigo será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor.

§ 2º - Os prazos estipulados no caput poderão ser alterados, desde que justificados e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente.

De outro vértice, o art. 18 da Resolução CONAMA 237/97 estabelece os prazos de validade de cada licença, bem como a possibilidade de prorrogação ou renovação e seus respectivos prazos:

Art. 18 - O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

I - O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e

¹⁴² MILARÉ, 2011, p. 536.

¹⁴³ TRENNEPOHL; TRENNEPOHL, 2016, p. 72.

projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos.

II - O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos.

III - O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos.

§ 1º - A Licença Prévia (LP) e a Licença de Instalação (LI) poderão ter os prazos de validade prorrogados, desde que não ultrapassem os prazos máximos estabelecidos nos incisos I e II

§ 2º - O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de validade específicos para a Licença de Operação (LO) de empreendimentos ou atividades que, por sua natureza e peculiaridades, estejam sujeitos a encerramento ou modificação em prazos inferiores.

§ 3º - Na renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento, o órgão ambiental competente poderá, mediante decisão motivada, aumentar ou diminuir o seu prazo de validade, após avaliação do desempenho ambiental da atividade ou empreendimento no período de vigência anterior, respeitados os limites estabelecidos no inciso III.

§ 4º - A renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

Em 2011 o Ministério do Meio Ambiente expediu diversas Portarias, relacionadas à energia elétrica, rodovias federais, exploração de petróleo, entre outros, de modo que “pelos importantes contribuições no estabelecimento de prazos e procedimentos, estes atos normativos constituem um avanço no licenciamento ambiental”¹⁴⁴.

Caso haja, ainda, a necessidade de complementação de estudo de impacto, os prazos serão suspensos. Se a licença estiver atuando contrariamente ao interesse público ou às normas, poderá ser retirada.

2.3.6. Etapas e Licenças

O licenciamento ambiental, como já apresentado, é um escalonamento de atos administrativos que se prestam para a análise da viabilidade de determinada atividade

¹⁴⁴ TRENNEPOHL; TRENNEPOHL, 2016, p. 73.

conforme o meio ambiente, por meio da legislação ou órgão ambiental competente, que possui o “poder de regular o exercício de determinados direitos”¹⁴⁵.

Essa informação é relevante, especialmente quando diz respeito à aplicação da norma e a possibilidade de discricionariedade de atos, para que não se considere apenas o primeiro ato como vinculante¹⁴⁶, já que a constatação é de que a etapa anterior sempre condiciona a etapa seguinte¹⁴⁷, ainda que a concessão de uma não obrigue que a próxima seja concedida também. O licenciamento ambiental engloba diversas fases, conforme o art. 10º da Resolução do CONAMA 237/97:

Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

§ 1º - No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

§ 2º - No caso de empreendimentos e atividades sujeitos ao estudo de impacto ambiental - EIA, se verificada a necessidade de nova complementação em decorrência de esclarecimentos já prestados, conforme incisos IV e VI, o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada e

¹⁴⁵ FINK; MACEDO, 2002, p. 3.

¹⁴⁶ OLIVEIRA, 2005, p. 311.

¹⁴⁷ Ibid., p. 361.

com a participação do empreendedor, poderá formular novo pedido de complementação.

Caso seja deferido o pedido de licença, adentra-se no art. 8º da Resolução do CONAMA 237/97, que dispõe acerca dos tipos de licença:

- I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;
- II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;
- III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Existe, conforme essa divisão, três tipos: a licença prévia, a licença de instalação e a licença de operação.

Na licença prévia são estipulados critérios básicos para a continuação da busca pela realização do empreendimento, na qual a empresa expõe seu interesse e o submete às avaliações de atividade e localização para o estudo de viabilidade, podendo resultar na concessão da licença prévia.

Assim, se o empreendimento for obra de significativo impacto ambiental, nesta fase, o responsável deve providenciar o Estudo e Relatório de Impacto Ambiental, documento técnico-científico com diagnóstico que analisará os impactos e suas medidas compensatórias.

Nesse sentido, “sob o aspecto da proteção ambiental, além de consagradora do encerramento de uma etapa do licenciamento, avulta sobre as demais a importância da licença prévia, que determinará a localização do empreendimento¹⁴⁸, pois é na prévia que se estudam “as possíveis consequências que a implantação e operação do empreendimento sob licença acarretará ao meio ambiente”¹⁴⁹.

Após a concessão da primeira licença, superada a primeira etapa, é emitido o projeto executivo, que deve possuir nível de detalhamento maior do que o primeiro

¹⁴⁸ OLIVEIRA, 2005, p. 362.

¹⁴⁹ Idem.

projeto apresentado. Assim, é expedida a licença de instalação, cujos requisitos técnicos devem acompanhar a legislação, para que seja promovida a proteção do meio ambiente, de modo que o órgão competente autorizará a implantação da atividade.

Por fim, a licença de operação é concedida a partir do momento que o órgão competente fiscaliza o empreendimento para estabelecer a verificação do cumprimento das exigências de controle ambiental e autoriza o início da atividade, oportunidade em que será “concedida em caráter definitivo se as exigências previstas para as licenças anteriores já tiverem sido devidamente cumpridas.”¹⁵⁰

Apesar de todo esse procedimento, existem situações nas quais esse escalonamento de fases não é exigido, a exemplo do licenciamento simplificado (art. 8º, parágrafo único e art. 12, § 1º, Resolução CONAMA 237/97), que é utilizado quando houver “baixo potencial poluidor e às atividades que já estejam em funcionamento quando delas começa a se exigir a licença ambiental”¹⁵¹.

Essa “interação entre a sociedade civil, o Estado e o empreendedor do projeto potencialmente poluidor, através de espaços institucionalmente garantidos, podendo a população organizar-se ou não coletivamente para fazer reivindicações políticas”¹⁵² evidencia a questão política que permeia o licenciamento, visto que “a decisão ou não da licença ambiental é uma decisão política, sendo que os argumentos técnicos servem como um dos fundamentos para esta”¹⁵³. Vale ressaltar que as licenças indicadas são aquelas que tratam do processo de licenciamento padrão, contudo atividades específicas possuem outras licenças ambientais que são menos comuns, mas que tem também grande importância na preservação dos recursos naturais¹⁵⁴.

¹⁵⁰ SIRVINSKAS, 2008, p. 84.

¹⁵¹ HENKES; KOHL, 2005, p. 406.

¹⁵² REZENDE, 2007, p. 69.

¹⁵³ Ibid., p. 70.

¹⁵⁴ TRENNEPOHL; TRENNEPOHL, p. 67.

3. COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

3.1. NOÇÕES INTRODUTÓRIAS

O termo compensação ambiental é amplamente utilizado no Direito Ambiental, mais especificamente quando tratamos de medidas reparatórias obrigatórias nos casos de danos ambientais que não são passíveis de recuperação e de retorno do ambiente natural ao status quo ante.

O conceito geral toma por base alguns princípios ambientais norteadores, quais sejam: o princípio do poluidor-pagador¹⁵⁵ e do usuário-pagador¹⁵⁶.

A compensação ambiental engloba um conjunto amplo de modalidades, sendo utilizada na legislação brasileira em sentidos diversos, sendo importante se fazer uma diferenciação entre compensação, medidas compensatórias e medidas mitigatórias.

As medidas ambientais compensatórias são aquelas que se prestam a equiponderar aqueles danos ambientais considerados irreversíveis e inevitáveis. Já as medidas mitigadoras são aquelas ações que tem como objetivo a prevenção dos impactos adversos ou a redução dos que não podem ser evitados¹⁵⁷.

Tem-se por correta a afirmação de Melo (2006) quanto à natureza reparatória da compensação ambiental, que encontra respaldo nos princípios constitucionais do desenvolvimento sustentável e da responsabilidade ambiental objetiva, do qual decorre o princípio do usuário-pagador, impostos na ocorrência de impactos ambientais negativos, decorrentes da futura implantação da atividade econômica regular, com o intuito de compensar as lesões ambientais não passíveis de mitigação ou recomposição¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Que significa “a) busca evitar a ocorrência de danos ambientais (caráter preventivo); e b) ocorrido o dano, visa sua reparação (caráter repressivo)” (FIORILLO, 2009, p. 30.)

¹⁵⁶ Que significa “as pessoas que utilizam recursos naturais devem pagar pela sua utilização, mesmo que não haja poluição” (AMADO, Frederico. Direito Ambiental Esquemático. 5. ed. São Paulo: Método, 2014, p. 97-98.).

¹⁵⁷ FARIA, Ivan Dutra. Compensação Ambiental: os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos. Brasília: Senado Federal, 2008. p. 70. Disponível em < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/99899>> Acesso em 29 de novembro de 2017.

¹⁵⁸ MELO, Ana A. M. Compensação Ambiental. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito Milton Campos, Nova Lima, Minas Gerais, 2006.

Para Bechara¹⁵⁹ o termo “compensação ambiental” é sempre utilizado na legislação ambiental com o mesmo intuito, de trazer uma contrapartida positiva para um dano ambiental negativo:

A compensação, no Direito Ambiental, em todas as suas facetas, tem por finalidade primordial fazer com que uma atividade degradadora ou poluidora que afete negativamente o equilíbrio ambiental, por agredir algum de seus elementos corpóreos ou incorpóreos, ofereça uma contribuição para afetá-lo positivamente, melhorando a situação de outros elementos corpóreos e incorpóreos que não os afetados¹⁶⁰.

Fonseca¹⁶¹ define a compensação ambiental como sendo um instrumento de compensação de impactos ambientais previstos no processo de Licenciamento Ambiental:

A compensação ambiental pode ser definida como um instrumento da política ambiental pública que visa contrabalançar os impactos ocorridos ou previstos no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos de construção civil com significativos impactos ambientais, fundamentados em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório (EIA/RIMA), onerando os empreendedores com o objetivo de compensar os impactos não mitigáveis causados¹⁶².

Assim é possível resumir a Compensação Ambiental como sendo o instituto aplicado para contrabalançar os impactos ambientais prejudiciais, que sejam significativos, possam vir a comprometer os bens ambientais, e em decorrência direta, venham a comprometer a qualidade de vida. Além disso, tais danos não são passíveis de mitigação¹⁶³.

¹⁵⁹ BECHARA, Erika. A compensação ambiental para a implantação de empreendimentos sujeitos ao epia/rima e para empreendimentos dispensados do epia/rima. P. 136. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/artigos/arq_01_45_00_05_01_10.pdf>. Acesso em 3 de agosto de 2017.

¹⁶⁰ BECHARA, Erika. Licenciamento e compensação ambiental na Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC). Editora Atlas, 2009. P. 49.

¹⁶¹ FONSECA Rafael de Oliveira. Compensação Ambiental: Da Contradição À Valoração Do Meio Ambiente No Brasil. In Soc. & Nat., Uberlândia, 27 (2): 209-222, mai/ago/2015, p. 214. Disponível em <<http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/view/27456/.pdf>> Acesso em 20 de novembro de 2017.

¹⁶² Idem.

¹⁶³ MENDES JUNIOR, José Rogério de Souza; REIS, João Rodrigo Leitão dos; CARDOSO, Jarcineide Pinheiro. Compensação ambiental prevista na Lei 9.985/2000: estado da arte no Estado do Amazonas. RDA, v. 20, n. 77, p. 335-359, jan./mar. 2015. Disponível em <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/90171>> Acesso em 01 de outubro de 2017.

Por outro lado, o dever de compensação ambiental inerente ao dano causado, só existirá se houver a identificação e a possibilidade de responsabilização por um dano ambiental e ou social¹⁶⁴.

Portanto, em regra, a compensação tem o objetivo de equilibrar um prejuízo ambiental advindo de um dano existente ou em iminência de existir, através de um benefício decorrente de uma compensação.

O desenvolvimento e o crescimento econômico através de projetos e da construção de empreendimentos tem um papel determinante para a economia de um país, contudo, apesar da enorme importância de tais empreendimentos é necessário que exista diretamente atrelado aos projetos, uma preocupação ambiental de caráter mitigatório e compensatório que sejam adequados para contingenciar os danos ambientais ocasionados nas construções dos empreendimentos empresariais.

A compensação ambiental é um mecanismo de reequilíbrio financeiro pelos efeitos de impactos não mitigáveis, ocorridos na implantação de novos empreendimentos que devem ser identificados durante o processo de licenciamento ambiental¹⁶⁵.

Para compreendermos o instituto da compensação ambiental é necessária a contextualização do que é entendido como impacto não mitigável, e de onde surgem as conclusões de que estes são caracterizados como tal.

Para tanto, oportuno que se faça de forma antecedente, a análise da classificação dos danos ambientais e da sua divisão em danos que são reparáveis, danos que são passíveis de mitigação e dos danos que não podem ser mitigados pelo grau de extensão e de prejuízo permanente que trazem ao meio ambiente.

A Política Nacional do Meio Ambiente conceitua o dano ambiental como sendo a degradação da qualidade ambiental.

Entretanto trazemos um conceito mais amplo do que é o dano ambiental se faz extremamente importante. Leite¹⁶⁶ declara dano como —”toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana (...) ao meio ambiente, diretamente, como macro bem de interesse da coletividade, em uma concepção totalizante, e indiretamente, a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macro bem.”.

¹⁶⁴ BECHARA, 2009, p. 51.

¹⁶⁵ ANTUNES, 2016, p. 130.

¹⁶⁶ LEITE, 2003, p. 108.

Dessa forma, o dano ambiental é um dano coletivo, que tem reflexo para toda a população, já que o meio-ambiente já foi mais do que amplamente consagrado com bem comum na Carta Magna e nas mais diversas legislações internacionais.

Entendem-se por reparáveis os danos que causados ao meio ambiente que podem ser revertidos, ou seja, danos causados temporariamente mas que após certo período, a fauna ou a flora retornará a seu status quo ante.

Os danos mitigáveis são aqueles causados à natureza, que com a ajuda de tecnologia, ou outras formas de intervenção humana, serão minimizados, e não gerarão prejuízos substanciais à natureza.

Os danos compensáveis são aqueles que de fato não podem ser recuperados e tampouco mitigados, devido à impossibilidade de tal feita. Assim, resta claro que apenas estes se encontram abarcados pela legislação que determina o pagamento de compensação ambiental¹⁶⁷.

O princípio da precaução, incorporado em nosso ordenamento jurídico pelo artigo 225 da Constituição Federal, traz a necessidade do empreendedor de evitar ou mitigar os danos ao meio ambiente, e no primeiro parágrafo, inciso IV, do mesmo artigo, impõe a exigência de apresentação pelo empreendedor, de Estudos Prévios de Impacto Ambiental para a implantação de obras ou atividades potencialmente poluentes, que por meio destes serão analisados os resultados e os impactos efetivamente causados ao meio ambiente, determinando posteriormente se eles poderão ou não ser mitigados.

Porém, ao analisarmos a legislação que institui a compensação ambiental, apresenta-se uma restrição em seus dispositivos para a possibilidade de compensação ambiental, sendo esta, de acordo com a leitura da lei, aplicável somente em casos de empreendimentos que gerem impacto ao meio ambiente, deixando de contemplar as atividades que possam gerá-los¹⁶⁸.

A necessidade de buscar uma forma de se pagar pela geração de impactos ambientais surge atrelada ao princípio do poluidor-pagador, que busca encontrar uma forma pecuniária para que o empreendedor arque com os ônus trazidos ao meio ambiente e à comunidade, pretendendo inclusive responsabilizar diretamente o empreendedor pelos custos da sua poluição¹⁶⁹.

¹⁶⁷ ANTUNES, 2016, p. 1089.

¹⁶⁸ Ibid., p. 1087.

¹⁶⁹ ARAGÃO, 1997, p. 27.

Para maior compreensão de tal princípio é importante citar que a Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente estabelece a importância de tal princípio quando impõe ao poluidor o dever de reparar ou indenizar o dano que venha causar ao meio ambiente, seja através de culpa ou do próprio desempenho da atividade.

O princípio do poluidor-pagador foi ainda positivado em nossa Carta Magna no ano de 1988, determinando no parágrafo 3º do artigo 225, que todas as pessoas, sejam elas físicas ou jurídicas, que venham a gerar lesão ao meio ambiente serão responsabilizadas penal e administrativamente e terão o dever de reparar os danos ocasionados pelos seus atos.

Fica assim clara a necessidade e a tentativa de se impor meios para que todos os danos advindos da industrialização e da exploração de atividades econômicas que causem impactos ao meio ambiente sejam mitigados, reparados ou compensados de alguma forma¹⁷⁰.

Para tal surgem as medidas de compensação ambiental. Dentre elas a compensação ambiental descrita pela Lei N. 9.985/2000, Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, que será objeto do presente trabalho, e antes de aprofundarmos o estudo desta, serão apresentadas outras formas de compensação ambiental existentes no ordenamento jurídico nacional.

3.2. MEDIDAS COMPENSATÓRIAS

No ordenamento jurídico ambiental brasileiro, é possível dividirmos o instituto da compensação ambiental em cinco modalidades previstas em leis esparsas.

São elas:

a) Compensação por dano ambiental irreversível, prevista na Política Nacional do Meio Ambiente¹⁷¹.

¹⁷⁰ MUKAI, 2005, p. 32.

¹⁷¹ A Lei 6.938/1981 afirma que: Art.14 §1º- Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: § 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente

b) Compensação para supressão de Área de Preservação Permanente, prevista no Código Florestal¹⁷².

c) Compensação de Reserva Legal, prevista no Código Florestal.¹⁷³

da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente (BRASIL. Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm> Acesso em 28 de agosto de 2017).

¹⁷² A Lei 12.651/2012 afirma que: Art

. 41 - É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação:

I - pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, tais como, isolada ou cumulativamente:

- a) o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono;
- b) a conservação da beleza cênica natural;
- c) a conservação da biodiversidade;
- d) a conservação das águas e dos serviços hídricos;
- e) a regulação do clima;
- f) a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico;
- g) a conservação e o melhoramento do solo;
- h) a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito;

II - compensação pelas medidas de conservação ambiental necessárias para o cumprimento dos objetivos desta Lei, utilizando-se dos seguintes instrumentos, dentre outros:

- a) obtenção de crédito agrícola, em todas as suas modalidades, com taxas de juros menores, bem como limites e prazos maiores que os praticados no mercado;
- b) contratação do seguro agrícola em condições melhores que as praticadas no mercado;
- c) dedução das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, gerando créditos tributários;
- d) destinação de parte dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água, na forma da Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para a manutenção, recuperação ou recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito na bacia de geração da receita;
- e) linhas de financiamento para atender iniciativas de preservação voluntária de vegetação nativa, proteção de espécies da flora nativa ameaçadas de extinção, manejo florestal e agroflorestal sustentável realizados na propriedade ou posse rural, ou recuperação de áreas degradadas;
- f) isenção de impostos para os principais insumos e equipamentos, tais como: fios de arame, postes de madeira tratada, bombas d'água, trado de perfuração de solo, dentre outros utilizados para os processos de recuperação e manutenção das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito;

III - incentivos para comercialização, inovação e aceleração das ações de recuperação, conservação e uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação nativa, tais como:

- a) participação preferencial nos programas de apoio à comercialização da produção agrícola;
- b) destinação de recursos para a pesquisa científica e tecnológica e a extensão rural relacionadas à melhoria da qualidade ambiental (BRASIL. Lei 12.651 de 25 de maio de 2012. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm> Acesso em 3 de novembro de 2017)

¹⁷³ A Lei 12.651/2012 define: Art. 44: É instituída a Cota de Reserva Ambiental - CRA, título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação (BRASIL. Lei 12.651 de 25 de maio de 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm> Acesso em 3 de novembro de 2017)

d) Compensação para supressão de Mata Atlântica, prevista na Lei 11.428/2006¹⁷⁴.

e) Compensação pela implantação de empreendimentos causadores de significativo impacto prevista na Lei 9.985/2000¹⁷⁵.

Assim, para que seja possível compreendermos as efetivas distinções entre as modalidades de compensações ambientais existentes em nosso ordenamento jurídico é necessário fazermos uma análise individualizada de cada qual, a fim de compreendermos as suas naturezas jurídicas, suas finalidades e as suas diferenças.

3.2.1. Compensação por dano ambiental irreversível na Lei 6.938/1981

A Lei que instituiu no Brasil uma Política Nacional do Meio Ambiente prevê a aplicação da teoria da responsabilidade civil e imputa ao causador do dano ambiental o dever de repará-lo.

De acordo com o entendimento de Erika Bechara¹⁷⁶, é possível subdividir as formas de reparação em a) *in natura*, b) por equivalente, c) reparação pecuniária. Sendo a compensação uma espécie de reparação específica.

O causador do dano ambiental deve primeiramente repará-lo de modo a tentar reconstituir o ambiente a seu estado original integralmente, ou a um estado muito próximo àquele em que se encontrava anteriormente à ocorrência do impacto ambiental negativo, buscando assim garantir o equilíbrio ambiental e a preservação dos bens naturais em sua integridade natural.

¹⁷⁴ A Lei 11.428/2006 estabelece: Art. 17: O corte ou a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, autorizados por esta Lei, ficam condicionados à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, e, nos casos previstos nos arts. 30 e 31, ambos desta Lei, em áreas localizadas no mesmo Município ou região metropolitana (BRASIL. Lei 11.428 de 22 de dezembro de 2006. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11428.htm> Acesso em 9 de dezembro de 2017).

¹⁷⁵ De acordo com a Lei 9.985/2000: Art. 36: Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei (BRASIL. Lei 9.985 de 18 de julho de 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm> Acesso em 9 de setembro de 2017).

¹⁷⁶ BECHARA, 2009, p. 139.

Na impossibilidade de reparação *in natura* do meio ambiente, o causador do dano pode realizar o que se entende pela compensação ecológica, que consiste na concessão de um benefício ao meio ambiente, devendo se dar em área de dano direto decorrentes do prejuízo ambiental gerado. Caso não haja a possibilidade de restituição do meio ambiente ao seu *status quo*, ou não seja razoável ou suficiente a reparação equivalente, após avaliação do dano, adotar-se-á a compensação financeira pelo dano ambiental, sendo esta subsidiária indireta e acessória de reparação do dano ambiental, que só será adotada na impossibilidade de reconstituição natural do meio ambiente¹⁷⁷.

3.2.2. Formas de Compensação Ambiental previstas no Código Florestal Brasileiro

O Código Florestal¹⁷⁸ traz a previsão de uma modalidade de Compensação Ambiental diretamente vinculada aos casos de supressão de vegetação situada nas Áreas de Preservação Permanente¹⁷⁹.

De acordo com o artigo 7º, a supressão de vegetação em áreas de preservação permanente traz a obrigação de recuperação ou recomposição de áreas suprimidas:

Art. 7º A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

§ 1º Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos nesta Lei.

A recomposição prevista no artigo 7º do Código Florestal de 2012 traz algumas questões emblemáticas trazidas no parágrafo 2º, onde se reconhece a natureza *propter rem*, ou seja a obrigação de natureza real advinda da propriedade da terra, na qual se

¹⁷⁷ BECHARA, 2009, p. 144.

¹⁷⁸ Introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto Lei nº 23.793 de 1934, alterado pela Lei nº 4.771 de 1965, e mais recentemente revogada pela Lei nº 12.651, de 2012.

¹⁷⁹ O art. 3º da Lei nº 12.651/2012 define que, para seus efeitos, entende-se por: Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (BRASIL. Lei 12.651 de 25 de maio de 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm> Acesso em 3 de novembro de 2017)

reconhece que o proprietário ou possuidor terá a obrigação de recompor a vegetação degradada independente de ter dado à degradação, mesmo que essa tenha sido anterior à sua aquisição ou exercício da posse e propriedade¹⁸⁰.

A intervenção ou a supressão de vegetação em áreas de preservação permanente somente é autorizada pela legislação em casos específicos de utilidade pública e para a execução de obras habitacionais e de urbanização para regularização fundiária quando há interesse social, previstos no artigo 8º do mesmo dispositivo legal acima mencionado¹⁸¹.

Além disso, o artigo 33 do Código Florestal traz outra forma de compensação, a qual se dá o nome de reposição florestal.

Art. 33. As pessoas físicas ou jurídicas que utilizam matéria-prima florestal em suas atividades devem suprir-se de recursos oriundos de:

(...)

III - supressão de vegetação nativa autorizada pelo órgão competente do Sisnama;

(...)

§ 1º São obrigadas à reposição florestal as pessoas físicas ou jurídicas que utilizam matéria-prima florestal oriunda de supressão de vegetação nativa ou que detenham autorização para supressão de vegetação nativa.

(...)

§ 4º A reposição florestal será efetivada no Estado de origem da matéria-prima utilizada, mediante o plantio de espécies preferencialmente nativas, conforme determinações do órgão competente do Sisnama.

¹⁸⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme; MILARÉ, Édís. Novo Código Florestal. 2. ed. Revista dos Tribunais, 2013. p. 178.

¹⁸¹ Art. 8o A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.

§ 1º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

§ 2o A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 4o poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.

§ 3o É dispensada a autorização do órgão ambiental competente para a execução, em caráter de urgência, de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas.

§ 4o Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei. humanas (BRASIL. Lei 12.651 de 25 de maio de 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm> Acesso em 3 de novembro de 2017).

A reposição florestal será obrigatória para todos aqueles que tenham autorização e façam uso de recursos florestais advindos de supressão nativa, devendo se dar no mesmo Estado de onde são retirados os recursos.

De acordo com conceito apresentado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) temos que a reposição florestal é: “A compensação do volume de matéria-prima extraído de vegetação natural pelo volume de matéria-prima resultante de plantio florestal para geração de estoque ou recuperação de cobertura florestal”¹⁸².

O conceito de reposição florestal pode ser imediatamente assimilado ao conceito geral de compensação, podendo ser considerado como sendo uma espécie de compensação ambiental, uma vez que se presta igualmente a tentar buscar um equilíbrio no uso de recursos naturais.

Ainda no Código Florestal identifica-se mais uma forma de compensação ambiental ligada às áreas de Reserva Legal, identificável na leitura do artigo 66, III:

Art. 66. O proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente:

III - compensar a Reserva Legal.

§ 5º A compensação de que trata o inciso III do caput deverá ser precedida pela inscrição da propriedade no CAR e poderá ser feita mediante:

I - aquisição de Cota de Reserva Ambiental - CRA;

II - arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal;

III - doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária;

IV - cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma.

As áreas de Reserva Legal fazem parte dos espaços territoriais especialmente protegidos e têm por intuito a garantia de proteção ambiental e do exercício da função socioambiental das propriedades privadas, cujo preceito vem encartado no Artigo 3º, que assim expressa:

¹⁸² Informação disponível em <<http://www.ibama.gov.br/flora-e-madeira/reposicao-florestal/o-que-e-reposicao-florestal>> Acesso 09 de dezembro de 2017.

III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.

As áreas delimitadas pelo artigo 12¹⁸³ variam de 20% a 80 % (oitenta por cento) da propriedade, e são definidas de acordo com a região onde está situada.

A compensação da Reserva Legal é um mecanismo pelo qual o proprietário ou possuidor opta por não reservar parte de sua área, ou seja, por não manter a cobertura de vegetação nativa no percentual definido pela lei. Por não fazê-lo dentro de sua

¹⁸³ Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei.

I - localizado na Amazônia Legal:

- a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;
- b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;
- c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;

II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).

§ 1o Em caso de fracionamento do imóvel rural, a qualquer título, inclusive para assentamentos pelo Programa de Reforma Agrária, será considerada, para fins do disposto do caput, a área do imóvel antes do fracionamento.

§ 2o O percentual de Reserva Legal em imóvel situado em área de formações florestais, de cerrado ou de campos gerais na Amazônia Legal será definido considerando separadamente os índices contidos nas alíneas a, b e c do inciso I do caput.

§ 3o Após a implantação do CAR, a supressão de novas áreas de floresta ou outras formas de vegetação nativa apenas será autorizada pelo órgão ambiental estadual integrante do Sisnama se o imóvel estiver inserido no mencionado cadastro, ressalvado o previsto no art. 30.

§ 4o Nos casos da alínea a do inciso I, o poder público poderá reduzir a Reserva Legal para até 50% (cinquenta por cento), para fins de recomposição, quando o Município tiver mais de 50% (cinquenta por cento) da área ocupada por unidades de conservação da natureza de domínio público e por terras indígenas homologadas.

§ 5o Nos casos da alínea a do inciso I, o poder público estadual, ouvido o Conselho Estadual de Meio Ambiente, poderá reduzir a Reserva Legal para até 50% (cinquenta por cento), quando o Estado tiver Zoneamento Ecológico-Econômico aprovado e mais de 65% (sessenta e cinco por cento) do seu território ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público, devidamente regularizadas, e por terras indígenas homologadas.

§ 6o Os empreendimentos de abastecimento público de água e tratamento de esgoto não estão sujeitos à constituição de Reserva Legal.

§ 7o Não será exigido Reserva Legal relativa às áreas adquiridas ou desapropriadas por detentor de concessão, permissão ou autorização para exploração de potencial de energia hidráulica, nas quais funcionem empreendimentos de geração de energia elétrica, subestações ou sejam instaladas linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica.

§ 8o Não será exigido Reserva Legal relativa às áreas adquiridas ou desapropriadas com o objetivo de implantação e ampliação de capacidade de rodovias e ferrovias. humanas (BRASIL. Lei 12.651 de 25 de maio de 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm> Acesso em 3 de novembro de 2017).

propriedade privada deve de alguma forma compensar o uso de tal parcela destinada a Reserva Legal.

O proprietário pode optar, de acordo com o artigo 66 do Código Florestal, em recompor a Reserva Legal, permitir a regeneração natural da vegetação ou em compensá-la através da aquisição de Cotas de Reserva Ambiental¹⁸⁴, arrendando a área para servidão ambiental, doando uma área dentro de Unidade de Conservação ao Poder Público, ou apresentando uma área, do mesmo bioma da propriedade original, equivalente e excedente à Reserva Legal.

3.2.3. Compensação para supressão de Mata Atlântica, prevista na Lei n. 11.428/2006.

A Constituição Federal trata a Mata Atlântica como patrimônio nacional de acordo com o artigo 225, § 4º:

A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Devido à sua importância ambiental, a proteção do Bioma da Mata Atlântica¹⁸⁵, foi regulamentada pela Lei n. 11.428/2006, que trata sobre a proteção ambiental e defesa de tal formação florestal nativa, e ainda, disciplina o uso de seus recursos.

¹⁸⁴ A Cota de Reserva Ambiental é um título nominativo que compreende um hectare de vegetação nativa intacta ou em processo de recuperação, em propriedade privada registrada em Cartório de Registro de Imóveis. Tal título é negociável em bolsas de mercados, sendo considerado um ativo financeiro que pode ser adquirido à título de arrendamento ou pagamento por um serviço de conservação, por proprietários rurais ou outros interessados que precisem compensar a falta de reserva legal em sua área (WEIGAND JR., Ronaldo; WEIGAND, Vera Maria. Cotas de Reserva Ambiental (CRA) para a conservação e o desenvolvimento sustentável: informações básicas para tomadores de decisão nos Estados/Elaboração: Brasília: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, 2015. P. 5. Disponível em <http://www.observatorioflorestal.org.br/sites/default/files/cotas004_1alta_parapublicacaoonline.pdf> Acesso em 09 de outubro de 2017).

¹⁸⁵ A Lei 11.428/06 dispõe, em seu art. 2º, que para os efeitos desta Lei, consideram-se integrantes do Bioma Mata Atlântica as seguintes formações florestais nativas e ecossistemas associados, com as respectivas delimitações estabelecidas em mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, conforme regulamento: Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; e Floresta Estacional

A Lei n. 11.428/2006 traz inúmeras figuras e conceitos de grande importância, dentre os quais, a compensação ambiental, necessária quando for realizado corte ou supressão, nos termos do artigo 17.

Art. 17. O corte ou a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, autorizados por esta Lei, ficam condicionados à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, e, nos casos previstos nos arts. 30¹⁸⁶ e 31¹⁸⁷, ambos desta Lei, em áreas localizadas no mesmo Município ou região metropolitana.

Decidual, bem como os manguezais, as vegetações de restingas, campos de altitude, brejos interioranos e encaves florestais do Nordeste (BRASIL. Lei 11.428 de 22 de dezembro de 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm> Acesso em 3 de dezembro de 2017).

¹⁸⁶ Art. 30. É vedada a supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas consideradas como tal em lei específica, aplicando-se à supressão da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração as seguintes restrições:

I - nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração dependerá de prévia autorização do órgão estadual competente e somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio avançado de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei e atendido o disposto no Plano Diretor do Município e demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis;

II - nos perímetros urbanos aprovados após a data de início de vigência desta Lei, é vedada a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificação.

¹⁸⁷ Art. 31. Nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, assim consideradas em lei, o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária, em estágio médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, devem obedecer ao disposto no Plano Diretor do Município e demais normas aplicáveis, e dependerão de prévia autorização do órgão estadual competente, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei.

§ 1º Nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio médio de regeneração em no mínimo 30% (trinta por cento) da área total coberta por esta vegetação.

§ 2º Nos perímetros urbanos delimitados após a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração fica condicionada à manutenção de vegetação em estágio médio de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação.

4. COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NA LEI DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (SNUC)

4.1. BREVE HISTÓRICO

Na busca de equilibrar os prejuízos que possam ser causados ao meio ambiente, prejuízos estes que não possam ser evitados, determina-se a compensação financeira dos danos possíveis ou prováveis ao meio ambiente.

Como já apresentado anteriormente, a construção da política pública brasileira de proteção ao meio ambiente data da década de 80, com a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente, por meio da Lei nº 6.938/81, a qual tem por escopo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental.

Importante salientar a criação da necessidade de instrumentos de avaliação dos impactos ambientais instituídos pela Política Nacional do Meio Ambiente, por meio de licença prévia que se tornou requisito para todos os empreendimentos que potencialmente oferecessem risco de degradação ambiental¹⁸⁸.

A Constituição de 1988 apenas solidificou o tema e incumbiu ao Poder Público o dever de exigência de estudos prévios de impacto ambiental aos empreendedores nos casos de potencial risco ambiental no desenvolvimento da atividade ou na construção de novos empreendimentos.

Contudo, ainda que a base legal busque a proteção integral do meio ambiente e determine formas para atingir tal objetivo, certos impactos não são possíveis de serem mitigados, independentemente de todo o processo de licenciamento e estudo ambiental.

Para tais impactos onde não existe a possibilidade de prevenção, mitigação e contenção, buscou o legislador através da Compensação Ambiental encontrar uma alternativa para reparar danos inevitáveis ao ecossistema, ao patrimônio histórico, cultural e arqueológico.

¹⁸⁸ SANTOS; HERNANDEZ, 2009, p. 15.

Desta forma institui-se o uso de medidas compensatórias na Resolução do 010/87 CONAMA, na qual ficou determinada em seu artigo 1º¹⁸⁹, a obrigação de implantação de estações ecológicas pelas empresas que exerçam atividade que venha a impactar no meio ambiente.

A Resolução do CONAMA foi revogada no ano de 1996, pela Resolução 002/96¹⁹⁰, deste mesmo órgão, norma esta que traz como requisito do licenciamento do empreendimento a implantação de unidade de conservação de domínio público e indireto, dando preferência do benefício às áreas diretamente afetadas pelo empreendimento.

Seguindo o conceito das Unidades de Conservação e seu estabelecimento como requisito para o funcionamento do empreendimento com seu devido licenciamento, a Lei nº 9.985/2000 criou o SNUC - Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza, que trouxe grande evolução à política nacional de preservação e mitigação dos impactos ambientais, devido à noção de significativo dano e desde como consequência clara da criação de um empreendimento¹⁹¹.

A Lei nº 9.985/2000 criou um sistema efetivo de áreas conservadas e dividiu as áreas em 12 categorias de Unidades de Conservação, cujos objetivos específicos se diferenciam quanto à forma de proteção e usos permitidos: diferenciando as áreas que necessitam de maiores cuidados e desta forma são categorizadas como de proteção integral, por suas particularidades, e aquelas que podem ser utilizadas, contudo de forma sustentável visando primordialmente garantir a perenidade dos recursos do meio ambiente.

Mais especificamente, vinculando a legislação diretamente atinente ao assunto que será objeto do presente estudo, nos importa compreender a imposição legal do artigo 36 da Lei nº 9.985/2000. Ao tornar imperativo ao empreendedor à

¹⁸⁹ Para fazer face à reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, o licenciamento de obras de grande porte, assim considerado pelo órgão licenciador com fundamento no RIMA, terá como um dos seus pré-requisitos a implantação de uma estação ecológica pela entidade ou empresa responsável pelo empreendimento, preferencialmente junto à área.

¹⁹⁰ Art. 1º Para fazer face à reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, o licenciamento de empreendimentos de relevante impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente com fundamento do EIA/RIMA, terá como um dos requisitos a serem atendidos pela entidade licenciada, a implantação de uma unidade de conservação de domínio público e uso indireto, preferencialmente uma Estação Ecológica, a critério do órgão licenciador, ouvido o empreendedor (CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução 02/86. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res96/res0296.html>> Acesso em 8 de dezembro de 2017).

¹⁹¹ MILARÉ, 2011, p. 394.

obrigatoriedade de apoiar a implantação e manutenção de Unidade de Conservação do grupo de proteção integral, quando um empreendimento for considerado como de significativo impacto ambiental, durante o processo de licenciamento e com fundamento em EIA/RIMA.

Posteriormente, veio o Decreto nº 4.340/2002 para regulamentar o Artigo 36 da Lei 9.985/2000, dando o devido amparo legal para a execução dos mecanismos de compensação ambiental, proporcionalmente ao grau de impacto específico de cada empreendimento em licenciamento.

No ano de 2005, o Decreto nº 5.566/2005, regulamentou artigos da Lei e estabeleceu a competência do órgão ambiental licenciador, para determinar e fixar os valores devidos pelos empreendedores levando em consideração para tal cálculo, os impactos ambientais.

Em decorrência de inúmeras discussões judiciais, em especial à Ação de Inconstitucionalidade 3378¹⁹², que julgou a inconstitucionalidade de um montante percentual fixo de valor destinado à compensação ambiental, publicou-se o Decreto Federal de nº 6.848/2009, que estabelece metodologia de cálculo do grau de impacto ambiental para a aplicação do instituto.

O instituto da compensação ambiental foi evoluindo ao longo dos anos e recentemente em decorrência de inúmeros problemas com a forma de pagamento e

¹⁹² EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 36 E SEUS §§ 1º, 2º E 3º DA LEI Nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000. CONSTITUCIONALIDADE DA COMPENSAÇÃO DEVIDA PELA IMPLANTAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS DE SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DO § 1º DO ART. 36. 1. O compartilhamento-compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985/2000 não ofende o princípio da legalidade, dado haver sido a própria lei que previu o modo de financiamento dos gastos com as unidades de conservação da natureza. De igual forma, não há violação ao princípio da separação dos Poderes, por não se tratar de delegação do Poder Legislativo para o Executivo impor deveres aos administrados. 2. Compete ao órgão licenciador fixar o quantum da compensação, de acordo com a compostura do impacto ambiental a ser dimensionado no relatório - EIA/RIMA. 3. O art. 36 da Lei nº 9.985/2000 densifica o princípio usuário-pagador, este a significar um mecanismo de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica. 4. Inexistente desrespeito ao postulado da razoabilidade. Compensação ambiental que se revela como instrumento adequado à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não havendo outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional. Medida amplamente compensada pelos benefícios que sempre resultam de um meio ambiente ecologicamente garantido em sua higidez. 5. Inconstitucionalidade da expressão "não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento", no § 1º do art. 36 da Lei nº 9.985/2000. O valor da compensação-compartilhamento é de ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa. Prescindibilidade da fixação de percentual sobre os custos do empreendimento. 6. Ação parcialmente procedente. (STF. ADI: 3378. Relator: CARLOS BRITTO. Data de Julgamento: 09/04/2008. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/ADI3378.pdf>> Acesso em 30 de novembro de 2017).

gestão dos recursos destinados à compensação ambiental, surge a Medida Provisória nº 809, de 1º de dezembro de 2017¹⁹³ que regulamenta a forma de pagamento da compensação ambiental.

4.2. CONCEITO

A lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza trouxe a figura da Compensação Ambiental em seu artigo 36:

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

Resumidamente podemos definir a compensação ambiental, como sendo o valor devido pelo empreendedor responsável por um empreendimento que gere impactos ao meio ambiente, previstos no Estudo de Impacto Ambiental, considerados significativos.

Significativo é um impacto que pode ser considerado como uma agressão ambiental, provável, passível de causar dano sensível ao ecossistema, mesmo que esse dano não seja excepcional ou excessivo¹⁹⁴.

O referido montante deve ser destinado à criação e gestão de Unidades de Conservação de Proteção Integral como regra, ou às Unidades de Conservação de Desenvolvimento sustentável, quando estas, ou suas áreas de amortecimento sejam afetadas pelo empreendimento.

A compensação ambiental é considerada por Antunes como sendo um meio de financiamento das unidades de conservação¹⁹⁵.

¹⁹³ BRASIL. Medida Provisória 809/17 de 01 de dezembro de 2017. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2017/medidaprovisoria-809-1-dezembro-2017-785846-publicacaooriginal-154379-pe.html>> Acesso em 31 de julho de 2017).

¹⁹⁴ MACHADO, 2010, p.137.

¹⁹⁵ ANTUNES, 2016, p. 1097.

Define Faria a compensação ambiental prevista na Lei 9.985/2000, como sendo um mecanismo financeiro criado para contrabalancear impactos negativos ambientais, ainda considera essa modalidade de compensação como sendo, “*strictu sensu*”, já que as demais medidas compensatórias que servem para compensar impactos ambientais negativos irreversíveis que não podem ser mitigados ou evitados, de forma ampla não se tratam necessariamente de um mecanismo financeiro¹⁹⁶.

4.3. NATUREZA JURÍDICA

A natureza jurídica da compensação ambiental prevista na Lei n.º 9.985/2000 ainda é questão distante de consenso entre doutrinadores e julgadores.

Diferentes doutrinadores sustentam argumentos diversos para suas compreensões da natureza da compensação ambiental, podendo dividir essas opiniões em três correntes. a) corrente que entende que a compensação ambiental detém natureza jurídica de tributo¹⁹⁷. b) corrente que defende que a natureza jurídica da compensação advém da reparação de danos, sendo assim reparatória. c) corrente doutrinária que entende como sendo preço público.

Além dessas correntes, de acordo com Priscila Santos Artigas, ainda existiria uma corrente, seguida e espelhada em votos presentes na decisão do STF, da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.387/DF, que entenderia ser a compensação ambiental uma espécie de compartilhamento de despesas do Poder Público e de entes privados que construam e operem empreendimentos que gerem impactos ambientais não mitigáveis¹⁹⁸.

¹⁹⁶ FARIA, 2008, p. 69-70.

¹⁹⁷ A Lei 5172/66 aborda que: Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (BRASIL. Lei 5.172/66 de 25 de outubro de 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm> Acesso em 3 de janeiro de 2018).

¹⁹⁸ ARTIGAS, Priscila Santos. Contribuição ao Estudo das Medidas Compensatórias em Direito Ambiental. 2001. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo. P. 45. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-15052013-163336/pt-br.php>> Acesso em 3 de janeiro de 2018).

Para a autora Erika Bechara a compensação ambiental prevista na Lei do SNUC tem caráter reparatório, sendo esta uma reparação de danos futuros derivada da responsabilidade objetiva inerente aquele que causa dano ao meio ambiente.¹⁹⁹

No mesmo sentido Marcelo Abelha²⁰⁰:

A proteção de um direito pode se dar antes ou depois da sua violação. Se se protege antes, diz-se que a tutela foi específica e preventiva, porque se ofertou ao titular do direito o próprio direito originariamente concebido. Se a proteção é posterior a violação e ao dano gerado, então só é possível a reparação do dano causado. A reparação é sempre pior do que a tutela específica. É sempre uma forma de compensar um prejuízo, uma lesão. Enfim, uma forma de reequilibrar um prejuízo ou contrabalançar uma perda. A reparação na verdade é uma compensação, porque, diante da certeza do prejuízo, ou a vítima é restituída do prejuízo por intermédio de uma compensação/reparação *in natura* ou de uma reparação/compensação *in pecúnia*.

Já José Marcos Domingues entende ter a compensação ambiental natureza jurídica essencialmente tributária, pois se equivale ao conceito de tributo, já que *in natura*, já que seria um valor exigido, ou uma prestação, obrigatório a ser pago pelo empreendedor em decorrência do uso de um bem ou serviço, no caso, o “bem ambiental”.²⁰¹

Em contrapartida, Édis Milaré e Priscila Santos Artigas analisam a possibilidade de compreender-se a compensação ambiental como sendo um tributo, devido às suas semelhanças, uma vez que poderia ser considerada como sendo a internalização dos custos dos impactos ambientais pelo produtor, ou seja, a materialização do princípio do poluidor pagador. Contudo, de acordo com os autores, para que fosse considerada como sendo um tributo seria necessária a edição de lei complementar e o respeito aos princípios da legalidade e da tipicidade da tributação. Entretanto, entendem que o previstas no art. 36 da Lei n.º 9.985/2000 traz a possibilidade e liberdade de fixação das alíquotas pelo Poder Executivo, o que traz a incompatibilidade de tal natureza jurídica²⁰².

¹⁹⁹ BECHARA. 2016, p. 8.

²⁰⁰ RODRIGUES, Marcelo Abelha. Aspectos jurídicos da compensação ambiental do art. 36, § 1º da lei brasileira das Unidades de Conservação (Lei 9985/2000). Revista de Direito Ambiental. v. 46, p.134, 2007. Disponível em: <http://www.marceloabelha.com.br/site/publicacoes.php>

²⁰¹ OLIVEIRA. José Marcos Domingues. A chamada ‘compensação financeira SNUC’. Revista Dialética de Direito Tributário, n. 133, out/2006, p. 45.

²⁰² MILARÉ, Edis; ARTIGAS, Priscila Santos. Compensação ambiental: questões controvertidas. Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 43, jul.-set., 2006, p. 101-114.

Nos dizeres de Antunes:

A norma, em minha opinião, só é aplicável quando o projeto a ser licenciado – de alguma forma – causar impacto sobre uma das unidades de conservação da região. Se assim não fosse, seria totalmente destituída de sentido a existência de medidas mitigadoras e compensatórias, pois estas seriam transformadas em verdadeiros impostos sobre a implantação de projetos utilizadores de recursos ambientais²⁰³.

Na tese de Ricardo Carneiro a compensação ambiental não teria nenhuma das naturezas jurídicas mencionadas, mas sim a de preço público, por ser a remuneração paga à União Federal pela exploração ou pelo uso do “bem ambiental”.²⁰⁴

Assim cumpre elucidar com a breve definição de preço público segundo Eduardo Marcial Ferreira Jardim:

Preço público é prestação exigida pelo Estado ou por quem lhe fizer as vezes, em regime de direito privado. Distingue-se nitidamente do tributo em uma série de aspectos, sobretudo pelo regime contratual que lhe é imanente, em contraposição ao regime jurídico de direito público, circundado de prerrogativas de autoridade, típico do tributo, notadamente em virtude da compulsoriedade deste gravame, nos termos, é bem de ver, explicitados no art. 3º do CTN²⁰⁵.

Ao entender ser a compensação ambiental um preço público automaticamente se presume que o meio ambiente seria ao Estado pertencente, podendo assim ser equiparado a patrimônio público.

O autor Maurício Mota afirma que considerar a compensação ambiental como preço público, seria confundi-la com compensação financeira, e que essas seriam duas figuras de compensação com naturezas distintas diferentes:

Não caberia também se falar em preço público porque há uma diferença marcante entre a compensação ambiental (art. 36 da Lei n.º 9.985/2000) e a figura chamada pela Lei n.º 7.990/1989 de “compensação financeira”. No caso da exação prevista na Lei n.º 7.990/1989, a obrigação é de recolher determinada quantia aos cofres públicos (preço), enquanto a compensação ambiental, conforme interpretação do STF, engendra uma obrigação que

²⁰³ ANTUNES, 2016, p. 1083.

²⁰⁴ CARNEIRO, Ricardo. A reserva particular do patrimônio natural – RPPN como beneficiária da compensação ambiental prevista na Lei 9.985/2000. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Coord.). Direito Ambiental em debate. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, v. 1, p. 279-289.

²⁰⁵ JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. Dicionário Jurídico Tributário. 3ª Edição. Editora Dialética, São Paulo, 2000. p. 160.

pode ser cumprida sem que recursos do empreendedor sejam recolhidos diretamente ao erário. A obrigação do empreendedor é de apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação (art. 36, caput, da Lei n.º 9.985). Após, quantificada em dinheiro essa obrigação (alíquota definida de acordo com o grau de impacto ambiental), a mesma pode ser cumprida diretamente pelo empreendedor (sem o ingresso de recursos nos cofres públicos) mediante “elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo”, “aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, desenvolvimento de estudos etc.” (art. 33 do Decreto n.º 4.340/2002). Tudo isso é incompatível com a noção de preço público.²⁰⁶

A decisão do Supremo Tribunal Federal, na ADI 3.387/DF, sustentou, com base no princípio do poluidor-pagador, ser a compensação ambiental o compartilhamento de despesas, ou a assunção de responsabilidade compartilhada sobre a defesa ambiental. Dessa forma, toda a coletividade, o Poder público, e os entes privados conjuntamente são responsáveis pelos custos ambientais dos danos causados pelo desenvolvimento das atividades econômicas.²⁰⁷

Além disso, houve divergência nos termos utilizados nos votos dos Ministros quanto à natureza jurídica da compensação ambiental. Resumidamente apresentamos aqui o entendimento dos Ministros que proferiram votos na decisão da ADI 3.387/DF²⁰⁸:

O Ministro Relator Carlos Ayres Brito, entendeu ser a compensação um mecanismo de assunção de responsabilidade partilhada social, conforme exposto no parágrafo acima.

Nas palavras do Ministro Menezes Direito, a compensação tem natureza jurídica compensatória.

Para o Ministro Marco Aurélio a compensação seria uma forma de indenização prévia, (para ele inconstitucional - voto vencido) seguindo o entendimento de Erika Bechara quanto ao caráter reparatório futuro.

De acordo com o Ministro Ricardo Lewandowski, decisão final mantida pela Ação Direta de Inconstitucionalidade, o caráter da compensação é reparatório de danos futuros, o que se coaduna também com o entendimento da autora Erika Bechara, e para

²⁰⁶ MOTA, 2015, p. 776-803.

²⁰⁷ ARTIGAS, 2011, p. 67-69.

²⁰⁸ STF. ADI: 3378. Relator: CARLOS BRITTO. Data de Julgamento: 09/04/2008. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/ADI3378.pdf>> Acesso em 30 de novembro de 2017.

o mesmo, o instituto está em consonância com o princípio constitucional do poluidor pagador.

Em sua análise crítica, Artigas, entende que todas as correntes doutrinárias e que o próprio entendimento do STF falham ao atribuir diversas naturezas jurídicas à compensação ambiental, sem analisá-la como sendo uma espécie do gênero das medidas compensatórias²⁰⁹.

Assim, verifica-se que ainda é divergente o posicionamento doutrinário e jurisprudencial quanto à natureza jurídica da compensação ambiental prevista pela Lei do SNUC.

4.4. METODOLOGIA DE CÁLCULO E FORMA DE PAGAMENTO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

A metodologia de cálculo da compensação ambiental foi objeto de controvérsia e sofreu alterações desde o surgimento da Lei 9.985/2000 e da decisão proferida na ADI 3.387/DF.

Após longa discussão judicial travada na Ação de Inconstitucionalidade citada, entendeu o Supremo pela constitucionalidade da cobrança da compensação ambiental e declarou a inconstitucionalidade do artigo 36 parágrafo 1º da Lei do SNUC.

Anteriormente a ADI, a fixação de percentual devido pelo empreendedor, à título de compensação ambiental, para fins de criação e gestão de unidades de conservação, se dava por um percentual (sendo que o artigo apenas determinava o montante mínimo devido, o equivalente a 0,5%) sobre o valor do empreendimento, ou seja, sobre os seus custos totais.

Com o reconhecimento da sua inconstitucionalidade, a aplicação de percentual mínimo sobre o valor do empreendimento foi extinta da redação do artigo.

Além disso, a decisão determinou que a apuração do grau de impacto que baliza a imposição do pagamento do valor destinado à compensação ambiental deve ser

²⁰⁹ ARTIGAS, 2011, p. 72.

imposta pelo órgão ambiental licenciador, pautada em estudos ambientais, precedido do contraditório e da ampla defesa.

O fato de a lei trazer a determinação de pagamento de um valor de compensação ambiental, em acordo com os impactos ambientais, ditos significativos, traz um certo grau de dificuldade, inicialmente pelo fato de que o próprio conceito “significativo” é indeterminado na norma.²¹⁰

Alguns órgãos ambientais buscam estabelecer critérios de orientação para a interpretação e valoração dos impactos ambientais, levando em consideração a importância dos impactos em relação aos fatores afetados, e ainda levando em consideração especialmente qual seria a resposta social de tal impacto, e a afetação. À qualidade de vida dos que seriam atingidos²¹¹.

Estes órgãos ambientais estaduais apresentam metodologias diversas. O Instituto Ambiental do Paraná baseia-se em inúmeros critérios e indicadores, apresentando diversas perguntas orientadoras ou listagem para verificação, conforme disposto na Constituição Federal, que compreendem todos os impactos ambientais que poderá gerar o empreendimento, inclusive a perda redução ou alteração de patrimônio cultural²¹² nas unidades de conservação²¹³ (ANEXO 02).

Assim, é possível compreender o cunho mais amplo do sentido de meio ambiente ao serem estabelecidos critérios para a valoração e interpretação do meio ambiental, considerando o aspecto social, já que não se pode utilizar como critério único e exclusivo, o impacto ambiental natural de determinado empreendimento, baseado na

²¹⁰ ANTUNES, 2016, p.1091-1092.

²¹¹ Ibid., p. 1092.

²¹² Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I- as formas de expressão;

II- os modos de criar, fazer e viver;

III- as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV- as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V- os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

²¹³ Informação disponível na tabela extraída do sítio eletrônico do Instituto Ambiental do Paraná. Disponível em http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/formularios/METODOLOGIA_PARA_GRADACAO_AMBIEA_MBI.pdf Acesso em 09 de dezembro de 2017.

visão estrita e conservacionista, uma vez que os aspectos naturais e sociais são indissociáveis²¹⁴.

O Decreto nº 4.340/2002 alterado pelo Decreto nº 6.848/2009, em seu artigo 31, regulamentou a base para a fixação do montante de compensação:

Art. 31. Para os fins de fixação da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei no 9.985, de 2000, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA estabelecerá o grau de impacto a partir de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, ocasião em que considerará, exclusivamente, os impactos ambientais negativos sobre o meio ambiente.

Ficou assim definida a competência do IBAMA para o estabelecimento de grau de impacto para fins de mensuração da compensação ambiental.

Além disso, o Decreto nº 6.848 de 2009 trouxe em seus anexos a Metodologia de Cálculo do Grau de Impacto Ambiental, determinando também, que o valor da compensação ambiental será igual a multiplicação do valor de referência²¹⁵ e do Grau de Impacto Ambiental.

O Grau de Impacto nos ecossistemas, poderá atingir valores de 0 a 0,5%. De maneira genérica, sua metodologia de cálculo tomará como referência alguns índices, (de magnitude, de biodiversidade, de abrangência, de temporalidade, de comprometimento de áreas prioritárias), que servirão para compor o impacto sobre a biodiversidade, o comprometimento da área prioritária e a influência em Unidades de Conservação, estes que levarão à fórmula matemática que determinará o Grau de Impacto. (Grau de Impacto = Impacto Sobre a Biosfera + comprometimento de Área Prioritária + Influência em Unidades de Conservação) (ANEXO 03).

Muitas críticas se deram quanto ao Decreto que determina a metodologia de cálculo da compensação ambiental, devido à sua redação que estipula como base de cálculo, dessa vez percentual máximo de 0,5%, incidente novamente sobre os custos do empreendimento. Tendo sido objeto de duas Reclamações (RCL 17364²¹⁶ e RCL

²¹⁴ ANTUNES, 2016, p. 1092.

²¹⁵ É o valor equivalente ao somatório dos investimentos para a implantação do empreendimento, excluídos os valores referentes aos estudos, projetos e programas destinados à mitigação dos impactos ambientais no processo de licenciamento, bem como os valores incidentes sobre o financiamento do empreendimento. (FONSECA, 2015, p. 216).

²¹⁶ DIREITO AMBIENTAL, ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. DECRETO QUE REGULAMENTA O ART.

8465²¹⁷) ajuizadas no intuito de afastar o artigo 2º do Decreto nº. 6.848, de 14 de maio de 2009, contudo ambas tiveram negado seguimento.

Insta salientar que, independente das discussões a respeito do percentual máximo e mínimo, de sua base e metodologia de cálculo, a decisão do STF na Ação de Inconstitucionalidade, reafirmou a máxima de que o valor a ser atribuído para a compensação ambiental deve guardar observância aos princípios da razoabilidade e especialmente da proporcionalidade.

Como lembra Antunes, caso haja a atribuição de valor excessivo à compensação ambiental devida em decorrência de determinado empreendimento, estar-se-ia afirmando que os danos causados por ele seriam igualmente proporcionais, levando a considerá-los como danos extraordinários, que imediatamente impediriam a própria emissão de licença ambiental em atinência ao excesso de dano.²¹⁸

36 DA LEI Nº 9.985/2000. 1. O art. 31-A do Decreto nº 4.340/2002, acrescido pelo Decreto nº 6.838/2009, não afronta a autoridade do acórdão proferido na ADI 3.378, Rel. Min. Ayres Britto. 2. Na vigência do CPC/1973 e da Lei nº 8.038/1990, período em que ajuizado o presente feito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, se firmou no sentido de que, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, a eficácia vinculante dos acórdãos abrange apenas o objeto examinado pela Corte. 4. De toda forma, o ato impugnado não desborda das razões de decidir utilizadas na ADI 3.378, não sendo, assim, possível acolher a tese da inicial nos rígidos limites da reclamação. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF. AGR: 17364. Relator: ROBERTO BARROSO. Data de Julgamento: 21/10/2016. Disponível em <www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=310686144&tipoApp> Acesso em 15 de novembro de 2017).

²¹⁷ RECLAMAÇÃO – LEGITIMIDADE. RECLAMAÇÃO – DESRESPEITO A ACÓRDÃO DO SUPREMO – AUSÊNCIA DE APERFEIÇOAMENTO. MEIO AMBIENTE – DECRETO REGULAMENTADOR DE LEI – PARÂMETROS – OBJETO DA ADIN – DESCOMPASSO – RECLAMAÇÃO – LIMINAR INDEFERIDA. EMENTA: RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL. ALEGADO DESRESPEITO AO ACÓRDÃO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.868. INEXISTÊNCIA. (...) 1. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 2.868, examinou a validade constitucional da Lei piauiense 5.250/02. Diploma legislativo que fixa, no âmbito da Fazenda estadual, o quantum da obrigação de pequeno valor. Por se tratar, no caso, de lei do Município de Indaiatuba/SP, o acolhimento do pedido da reclamação demandaria a atribuição de efeitos irradiantes aos motivos determinantes da decisão tomada no controle abstrato de normas. Tese rejeitada pela maioria do Tribunal. 2. Inexistência de identidade entre a decisão reclamada e o acórdão paradigmático. Enquanto aquela reconheceu a inconstitucionalidade da Lei municipal 4.233/02 "por ausência de vinculação da quantia considerada como de pequeno valor a um determinado número de salários mínimos, como fizera a norma constitucional provisória (art. 87 do ADCT)", este se limitou "a proclamar a possibilidade de que o valor estabelecido na norma estadual fosse inferior ao parâmetro constitucional". 3. Reclamação julgada improcedente. (Reclamação nº 3.014, relator ministro Carlos Ayres Britto, Tribunal Pleno, julgada em 10 de março de 2010, acórdão publicado no Diário da Justiça eletrônico de 21 de maio de 2010) 3. Ante o quadro, nego seguimento ao pedido. 4. Publiquem. (STF. RCL: 8465. Relator: MARCO AURÉLIO. Data de Julgamento: 10/03/2010). Disponível em <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wf_a4kBzj1kJ:www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp%3Fid%3D15329874306%26tipoApp%3D.pdf+%&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=cl> Acesso em 30 de agosto de 2017).

²¹⁸ ANTUNES, 2016, p. 1083.

Além das questões quanto à estipulação do valor a ser “pago” pelo empreendedor a título de compensação ambiental, vale trazer ao presente trabalho, a Medida Provisória 809²¹⁹, publicada na data de 04 de dezembro de 2017, que veio para regulamentar a forma de pagamento da compensação ambiental prevista no artigo 36 da Lei 9.985/2000. Essa Medida altera o disposto na Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, dando nova redação ao artigo 14, que na redação atual determina a forma como o ICMBio poderá fazer a criação e administração de fundos privados através de instituição financeira²²⁰.

Art. 14-A. Fica o Instituto Chico Mendes autorizado a selecionar instituição financeira oficial, dispensada a licitação, para criar e administrar fundo privado a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000, destinados às unidades de conservação instituídas pela União.

§ 1º A instituição financeira oficial será responsável pela execução, direta ou indireta, e pela gestão centralizada dos recursos de compensação ambiental destinados às unidades de conservação instituídas pela União.

§ 2º O depósito integral do valor fixado pelo órgão licenciador desonera o empreendedor das obrigações relacionadas à compensação ambiental.

§ 3º A instituição financeira oficial de que trata o caput fica autorizada a promover as desapropriações dos imóveis privados indicados pelo Instituto Chico Mendes que estejam inseridos na unidade de conservação destinatária dos recursos de compensação ambiental.

§ 4º O regulamento e o regimento interno do fundo observarão os critérios, as políticas e as diretrizes definidas em ato do Instituto Chico Mendes.

§ 5º A autorização prevista no caput estende-se aos órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Art. 14-B. Os valores devidos a título de compensação ambiental, nos termos do art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000, serão atualizados pelo índice do IPCA-E a partir da data de fixação da compensação ambiental pelo órgão licenciador. (NR)

²¹⁹ Que altera a Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, e a Lei nº 7.957, de 20 de dezembro de 1989, que dispõe sobre a tabela de Pessoal do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama (BRASIL. Medida Provisória 809/17 de 01 de dezembro de 2017. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2017/medidaprovisoria-809-1-dezembro-2017-785846-publicacaooriginal-154379-pe.html>> Acesso em 31 de julho de 2017).

²²⁰ O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade é uma autarquia em regime especial. Criado dia 28 de agosto de 2007, pela Lei 11.516, o ICMBio é vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Cabe ao Instituto executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União. Cabe a ele ainda fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das Unidades de Conservação federais. (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Disponível em <<http://www.icmbio.gov.br/portal/oinstitut>> Acesso em 2 de dezembro de 2017).

Em nota publicada pelo Instituto Chico Mendes²²¹ e pelo IBAMA²²², os órgãos ambientais se posicionaram favoráveis às alterações trazidas pela medida, ao entender que a descentralização da gestão e destinação dos recursos, e a alteração da obrigação imputada ao empreendedor, de executar diretamente projetos ambientais nas unidades de conservação com o uso dos recursos da compensação ambiental, gerará um direcionamento mais adequado.

Anteriormente à Medida Provisória mencionada, a execução da compensação ambiental se dava apenas de forma direta pelo empreendedor. Em 2013 inclusive, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1853/ 2013 determinou ao ICMBio, a impossibilidade de autorização de pagamento de Compensação Ambiental, que antes poderiam ser feitas através de depósito em contas escriturais abertas na Caixa Econômica Federal, conforme se admitia.

A questão havia sido objeto de acórdão (nº 1004/2016) do TCU, no qual se manteve o entendimento de que seria incompatível a gestão indireta de recursos vindos da compensação ambiental:

PEDIDO DE REEXAME. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). AUDITORIA OPERACIONAL. LEI 9.985/2000. RECURSOS DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. FISCALIZAÇÃO E APLICAÇÃO, SOB A ÓTICA DA EFICIÊNCIA E EFICÁCIA, DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS. ILEGALIDADES GRAVÍSSIMAS COMPROMETEDORAS DA EFICÁCIA DO SISTEMA E DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS ADVINDOS DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. ABSOLUTA INCOMPATIBILIDADE VERTICAL DA INSTRUÇÃO NORMATIVA 20/2011 DO INSTITUTO CHICO MENDES. ILEGALIDADE DA GESTÃO INDIRETA DE RECURSOS, OBTIDOS DOS EMPREENDEDORES PRIVADOS, DESTINADOS À COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. LITERAL VIOLAÇÃO DA LEI 9.985/2000 E DA PACÍFICA JURISPRUDÊNCIA DO TCU. DETERMINAÇÕES. REMESSA AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.²²³

²²¹ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Governo publica MP que fortalece as UCs. 2017. Disponível em <<http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/9338-governo-publica-mp-que-fortalece-as-ucs>> Acesso em 9 de novembro de 2017.

²²² MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Medida Provisória destrava aplicação de R\$ 1,2 bilhão em Unidades de Conservação. 2017. Disponível em <<http://www.ibama.gov.br/noticias/422-2017/1279-medida-provisoria-destrava-aplicacao-de-r-1-2-bilhao-em-unidades-de-conservacao>> Acesso em 9 de novembro de 2017.

²²³ TCU. TC 014.293/2012-9. Revisor: WALTON ALENCAR RODRIGUES. Data de Julgamento: 20 de abril de 2016. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=10969064&codPapelTramitavel=55376522>> Acesso em 20 de novembro de 2017.

Assim, a Medida de certa maneira, diverge do entendimento do TCU, de que apenas a execução direta dos recursos da compensação ambiental pelos empreendedores atenderia os preceitos constantes na Lei do SNUC, e seriam mais eficazes, uma vez que se dariam de forma menos burocrática.

Após a alteração decorrente da Medida Provisória, o Comitê de Compensação Ambiental Federal (Comitê que será abordado no tópico seguinte), formado por representantes do IBAMA, do Ministério do Meio Ambiente e do ICMBio, indicará qual será a forma mais adequada de aplicação dos recursos, e o montante que poderá ser depositado pelo empreendedor em uma instituição financeira oficial, em âmbito nacional.

4.5. CÂMARAS DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL E DESTINAÇÃO DOS RECURSOS

Os valores advindos do processo de licenciamento de empreendimentos que causem significativo impacto ambiental são expressivos e servirão para a manutenção e criação de unidades de conservação. Sua gestão e destinação devem ser feitas através das Câmaras de Compensação Ambiental que tem um papel de grande importância.

4.5.1. Aplicação dos recursos advindos da Compensação Ambiental

Preceitua o artigo 36 da Lei do SNUC:

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

Nota-se que o artigo define como regra a destinação dos valores arrecadados da compensação ambiental serão, como regra, destinados às Unidades de Conservação de Proteção Integral, ou seja, para a criação de Estações Ecológicas, Reservas Biológicas, Parques Nacionais, Monumentos Naturais e Refúgios da Vida Silvestre.

Como exceção, tão somente nos casos em que o empreendimento atinja Unidades de Uso Sustentável, quais sejam: Áreas de Proteção Ambiental, Áreas de Relevante Interesse Ecológico, Florestas Nacionais, Reservas Extrativistas, de Fauna, de Desenvolvimento Sustentável, Reservas Particulares do Patrimônio Nacional, ou suas zonas de amortecimento²²⁴.

Importante ressaltar as razões do legislador na proteção especial da espécie Unidades de Proteção Integral.

A preferência do legislador a esse grupo está exatamente na maior rigorosidade do regime jurídico dessas categorias, que somente admitem o uso indireto dos seus recursos naturais e propõe a manutenção dos ecossistemas livres de modificações advindas de ações humanas. Assim foi selecionado esse grupo para contrabalançar as perdas de biodiversidade na área de influência do projeto, sobretudo na direta²²⁵.

As receitas destinadas à compensação ambiental não podem ser aplicadas aleatoriamente, como visto no parágrafo 3º do artigo 36 da Lei 9.985/2000, devem ser destinada inicialmente à Unidade de Conservação que seja diretamente afetada.

Em acordo com o artigo 9º, II, da Resolução 371/2006²²⁶, caso não haja afetação em nenhuma Unidade de Conservação, o montante será destinado preferencialmente às

²²⁴ O Artigo 2º da Lei 9.985/2000 dispõe que Região do entorno das unidades de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade (BRASIL. Lei 9.985 de 18 de julho de 2000. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm> Acesso em 9 de setembro de 2017).

²²⁵ PINTO. Mariana Oliveira. Estudos de impacto ambiental e unidades de conservação: algumas ponderações sobre a compensação de impactos. In: Congresso Internacional de Direito Ambiental: paisagem, natureza e Direito. São Paulo: Instituto o direito por um planeta verde, 2005. Vol. 2, p. 300.

²²⁶ Artigo 9º II - inexistindo unidade de conservação ou zona de amortecimento afetada, parte dos recursos oriundos da compensação ambiental deverá ser destinada à criação, implantação ou manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral localizada preferencialmente no mesmo bioma

Unidades de Conservação de Proteção Integral, localizadas no mesmo bioma ou na mesma bacia hidrográfica do empreendimento licenciado.

O Decreto nº 4.340 de 2002, surge posteriormente para estabelecer, em seu artigo 33, outra ordem de prioridade que deve ser observada na destinação dos recursos advindos da compensação ambiental:

Art. 33. A aplicação dos recursos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000, nas unidades de conservação, existentes ou a serem criadas, deve obedecer à seguinte ordem de prioridade:

I - regularização fundiária e demarcação das terras;

II - elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;

III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento;

IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e

V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.

Parágrafo único. Nos casos de Reserva Particular do Patrimônio Natural, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Relevante Interesse Ecológico e Área de Proteção Ambiental, quando a posse e o domínio não sejam do Poder Público, os recursos da compensação somente poderão ser aplicados para custear as seguintes atividades:

I - elaboração do Plano de Manejo ou nas atividades de proteção da unidade;

II - realização das pesquisas necessárias para o manejo da unidade, sendo vedada a aquisição de bens e equipamentos permanentes;

III - implantação de programas de educação ambiental; e

IV - financiamento de estudos de viabilidade econômica para uso sustentável dos recursos naturais da unidade afetada.

A aplicação dos recursos nas Unidades de Conservação dependerá da distribuição dos valores advindos da compensação ambiental e será feita para as Unidades de Conservação pelas Câmaras de Compensação Ambiental.

4.5.2. Câmaras de Compensação Ambiental

e na mesma bacia hidrográfica do empreendimento ou atividade licenciada, considerando as Áreas Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição dos Benefícios da Biodiversidade, identificadas conforme o disposto no Decreto nº 5.092, de 21 de maio de 2004, bem como as propostas apresentadas no EIA (CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução 371/06. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=493>> Acesso em 20 de outubro de 2017).

O Decreto Federal nº 4.340/2002, em seu artigo 32, estabeleceu a obrigatoriedade de criação e instituição de Câmaras de Compensação Ambiental junto ao Ministério do Meio Ambiente e no âmbito dos órgãos licenciadores. O intuito de tal criação foi o estabelecimento de prioridades e diretrizes para aplicação dos recursos da compensação ambiental, além disso, para os trabalhos subsequentes de avaliação e auditoria da metodologia e dos procedimentos de cálculo.

A figura das Câmaras de Compensação Ambiental, surgiu no ano de 2004, dentro do Ibama por meio de Portaria²²⁷.

A disposição prevista no artigo 8º da Resolução nº 371/2006 do CONAMA, determinou a instituição de câmara de compensação ambiental por todos os órgãos licenciadores, para realização das análises e aplicação dos recursos inerentes à compensação ambiental, com o intuito de destiná-los às unidades de conservação federais, estaduais e municipais, e assim fortalecer o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

Ainda estipulou a necessidade de que se ouvissem representantes dos entes federados e dos envolvidos nas Unidades de Conservação afetadas pelo empreendimento.

A Câmara Federal de Compensação Ambiental foi criada pela Portaria MMA nº 416/2010²²⁸, ela é o órgão supervisor que estabelece prioridades e diretrizes para

²²⁷ A Portaria IBAMA nº 7 de 19/01/2004, que dispõe sobre a criação da Câmara de Compensação Ambiental foi revogada.

²²⁸ A MINISTRA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE, no uso das atribuições que lhe confere o inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal, e Considerando as disposições do art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC, e dá outras providências; Considerando o Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, alterado pelo Decreto 6.848, de 14 de maio de 2009, que regulamenta a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000; e Considerando a necessidade de assegurar a melhor aplicação dos recursos oriundos da compensação ambiental federal, mediante consulta e a participação de todos os atores interessados, resolve: Art. 1º – Criar, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, a Câmara Federal de Compensação Ambiental-CFCA, integrada por representantes, titular e suplente, indicados pelos seguintes órgãos e entidades:

I – do Ministério do Meio Ambiente:

(...)

II – do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA;

(...)

III – do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes:

(...)

IV – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente-ABEMA, representando os órgãos ambientais estaduais;

V – Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente-ANAMMA, representando os órgãos ambientais municipais;

VI – Confederação Nacional da Indústria-CNI, representando o setor empresarial;

aplicação da compensação ambiental federal, avalia e audita a metodologia e procedimentos de cálculo.

Posteriormente, no ano de 2011, O Ibama, o Ministério do Meio Ambiente e o ICMBio criaram um Comitê de Compensação Ambiental (CCAF), por meio da Portaria Conjunta nº 225/2011²²⁹, que seria responsável pela a destinação dos recursos de

VII – representante do setor acadêmico, indicado pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras-CRUB; e

VIII – Organização não governamental ambientalista reconhecida, de atuação em âmbito nacional, inscrita no Cadastro Nacional de Entidades Ambientais-CNEA, conforme Resolução CONAMA nº 292, de março de 2002, publicada no Diário Oficial da União de 8 de maio de 2002 eleita pelas demais organizações não governamentais registradas no CNEA, para mandato de dois anos.

(...)

Art. 3º São atribuições da CFCA:

I – estabelecer prioridades e diretrizes para aplicação da compensação ambiental federal;

II – avaliar e auditar, periodicamente, a metodologia e os procedimentos de cálculo da compensação ambiental;

III – propor diretrizes necessárias para agilizar a regularização fundiária das unidades de conservação;

IV – estabelecer diretrizes para elaboração e implantação dos planos de manejo das unidades de conservação;

V – deliberar, na sua esfera de competência, sob forma de resoluções, proposições e recomendações, visando o cumprimento da legislação ambiental referente à compensação ambiental federal; e

VI – elaborar seu regimento interno.
(BRASIL. Portaria MMA 416 de 03 de novembro de 2010. Disponível em <<https://afaunanatal.wordpress.com/legislacao-ambiental/portaria-416-2010-mma/>> Acesso em 02 de novembro de 2017).

²²⁹ PORTARIA CONJUNTA No - 225, DE 30 DE JUNHO DE 2011 A MINISTRA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I e II do parágrafo único do art. 87 da Constituição, o PRESIDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS-IBAMA, no uso das atribuições que lhe confere o inciso V, do art. 22, do anexo I ao Decreto n. 6.099, de 26 de abril de 2007, que aprova a Estrutura Regimental do IBAMA e o PRESIDENTE DO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - INSTITUTO CHICO MENDES, no uso das atribuições que lhe confere o inciso IV do art. 19 do anexo I do Decreto no 6.100, de 26 de abril de 2007, e Considerando o disposto no art. 36 da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, no Decreto no 4.340, de 22 de agosto de 2002, com redação dada pelo Decreto n. 6.848, de 14 de maio de 2009 e na Resolução n. 371, de 5 de abril de 2006, do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA, resolvem: Art. 1º Criar, no âmbito do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA, o Comitê de Compensação Ambiental Federal-CCAF, integrado por representantes, titular e suplente, dos seguintes órgãos e entidades: I - Ministério do Meio Ambiente: a) Secretaria-Executiva; b) Secretaria de Biodiversidade e Florestas; II - IBAMA: a) Assessoria da Presidência; b) Diretoria de Licenciamento Ambiental-DILIC; III - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes: a) Diretoria de Planejamento-DIPLAN; e b) Diretoria de Unidades de Conservação de Proteção Integral - DIREP. § 1º Os membros do CCAF serão indicados pelo titular das Secretarias e Institutos relacionados no caput deste artigo e designados, mediante Portaria, pela Ministra de Estado do Meio Ambiente. § 2º O CCAF poderá convidar representantes de outras unidades das instituições integrantes, ou de outras entidades, para participar dos trabalhos com a finalidade de colaborar tecnicamente nos temas ou atividades específicas em análise pelo Comitê, sem direito a voto. § 3º O IBAMA prestará o apoio técnico administrativo e coordenará as atividades do CCAF. (BRASIL. Portaria MMA 225 de 30 de junho de 2011. Disponível em

<http://www.mma.gov.br/estruturas/250/_arquivos/portaria225_jun2011_ccaf_completo_250.pdf> Acesso em 03 de novembro de 2017)

compensação ambiental, para que houvesse também o acompanhamento da execução dos recursos junto aos Órgãos Gestores das Unidades de Conservação.

O Comitê de Compensação Ambiental Federal, órgão colegiado criado no âmbito do IBAMA, instituído pela mesma Portaria é o responsável pela destinação dos recursos, e realiza a divisão e a finalidade dos recursos da compensação ambiental apenas em âmbito federal para as unidades de conservação beneficiadas ou as que serão criadas, caso não haja dano direto às Unidades de Conservação em decorrência de determinado empreendimento²³⁰.

O montante de recurso financeiro a ser aplicado nas Unidades de Conservação, é instrumentalizado através de um Termo de Compromisso que será firmado entre o empreendedor e órgão ambiental licenciador.

²³⁰ Informação disponível em <<http://www.mma.gov.br/informma/itemlist/category/131-c%C3%A2mara-federal-de-compensa%C3%A7%C3%A3o-ambiental>> Acesso em 3 de dezembro de 2017.

5. ANÁLISE DE DADOS REFERENTES À DESTINAÇÃO DE VALORES PARA A CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO ADVINDOS DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

Os dados referentes aos gastos anuais com compensações ambientais e a divulgação pelas Câmaras de Compensação Ambiental, tanto de âmbito federal, estadual ou municipal não seguem um padrão, e muitas vezes são informações de acesso restrito.

De acordo com a Tabela Consolidada do Ministério do Meio Ambiente²³¹ datada de 10/07/2017, no Brasil, o número atual de Unidades de Conservação no Brasil é de 2.100 (duas mil e cem), estando contempladas nesse número total, 665 unidades da categoria de conservação de Proteção Integral, e 1435 unidades da categoria de Desenvolvimento Sustentável.

No ano de 2016, com a exigência do Tribunal de Contas da União em consonância com o acórdão (reproduzido no tópico 4.4.4) de que a execução dos investimentos da Compensação Ambiental fossem realizados através de execução direta do empreendedor, de acordo com o Relatório de Gestão do ICMBio, o montante total que havia sido arrecadado nas contas vinculadas à Caixa Econômica Federal, totalizavam o valor de R\$ 325.313,00 (trezentos e vinte e cinco mil, trezentos e treze reais). Tais valores a partir de 2017 haviam sido internalizados ao Orçamento Geral da União, e o total de R\$ 79.675,00 (setenta e nove mil seiscentos e setenta e cinco reais) já haviam sido aplicados de forma direta pelo empreendedor.²³²

Em 2017 o IBAMA apresentou os seguintes dados referentes à compensação ambiental, no exercício de 2016, e valores arrecadados acumulados desde 2011, que já superam a casa de um bilhão de reais:

A Compensação Ambiental Federal destinou R\$ 411,53 milhões a 150 Unidades de Conservação (UCs) do país em 2016. O Parque Nacional (PN)

²³¹ Informação disponível em <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80112/CNUC_JUL17%20-%20B_Cat.pdf> Acesso em 3 de dezembro de 2017.

²³² INSTITUTO CHICO MENDES DA BIODIVERSIDADE. Relatório de Gestão Exercício 2016. Disponível em <http://www.icmbio.gov.br/acessoainformacao/images/stories/Relatorio_de_Gestao_ICMBio_2016-TCU.pdf> Acesso em 3 de novembro de 2017.

do Juruena foi o maior beneficiado, com cerca de R\$ 43 milhões para aplicação em regularização fundiária, seguido pelo PN Lençóis Maranhenses, com R\$ 34,6 milhões. Ambas são UCs federais sob responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Captados a partir de condições estabelecidas para 30 empreendimentos licenciados pelo Ibama, os recursos foram distribuídos entre as esferas federal (85,5%), estadual (13,2%) e municipal (1,3%). Em 2016, o CCAF aprovou a aplicação de R\$ 525,9 milhões em ações de regularização fundiária e demarcação; planos de manejo e proteção; aquisição de bens e serviços; pesquisa; e educação ambiental. Os valores de aplicação superam os de destinação porque incorporam recursos captados e não utilizados em anos anteriores. Em cinco anos (2011 a 2016), o CCAF destinou R\$ 1,4 bilhão e definiu a aplicação de R\$ 1,2 bilhão em UCs.²³³

Um dos problemas da destinação da compensação ambiental está diretamente ligado à forma e controle das aplicações destes montantes, pela ausência e dificuldade de acesso às informações de prestação de contas dos órgãos ambientais e empreendedores.

Uma pesquisa realizada em pela organização não governamental Nature Conservancy²³⁴, datada em abril de 2015, coletou dados referentes à compensação ambiental e à destinação de tais recursos nos âmbitos das unidades federativas, e constatou a existência de baixa sistematização e organização dos dados.²³⁵

Sobre os valores destinados, foi realizado um estudo referente aos valores destinados e valores executados no âmbito estadual, levando em consideração dados levantados até o ano de 2013²³⁶ (ANEXO 04).

Estes dados foram realizados através de pesquisas e ou de consultas pela internet às Atas disponibilizadas ou publicações em Diários Oficiais, e a dificuldade de acesso à informação. Trechos extraídos da pesquisa demonstram de forma sucinta o funcionamento dos órgãos quanto à divulgação de tais dados:

Identificou-se que 70% dos Estados entrevistados possuem algum tipo de sistemática estabelecida para a prestação de contas. Apenas o Estado da Paraíba (4%) afirma que não existe procedimento. Para os quase 26% restantes, não se obteve um retorno à questão, embora se tenha identificado

²³³ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Compensação Ambiental Federal destinou R\$ 411,5 milhões a 150 unidades de conservação em 2016. 2017. Disponível em <<http://www.ibama.gov.br/noticias/422-2017/1101-compensacao-ambiental-federal-destinou-r-411-5-milhoes-a-150-unidades-de-conservacao-em-2016>> Acesso em 3 de novembro de 2017.

²³⁴ Seu sítio eletrônico está disponível em <<https://www.tnc.org.br/quem-somos/index.htm>> Acesso em 10 de dezembro de 2017.

²³⁵ OLIVEIRA, K.P.; PINHEIRO, G.T.; BARROS, A.C. Compensação Ambiental. Um retrato sobre o cenário brasileiro. The Nature Conservancy: Brasil, 2015. P. 31.

²³⁶ Idem.

que nos estados do Acre e de Alagoas a prestação de contas pode ocorrer simplesmente por meio da apresentação de notas fiscais e comprovantes similares. Parte da pesquisa realizada para obtenção das informações sobre a Compensação Ambiental ocorreu através de pesquisas nos sites de cada OEMA. Durante este trabalho, foi verificado que 59% dos Estados disponibilizam as informações em seus endereços eletrônicos. Apenas 15% dos Estados entrevistados disponibilizam atas das reuniões da CCA e extratos com suas deliberações publicados nos Diários Oficiais em seus endereços eletrônicos. Na sua grande maioria (85%) os Estados não disponibilizam estas informações na internet. Quanto à possibilidade de acompanhar a execução dos recursos de Compensação Ambiental na internet, enquanto 11% dos Estados (Goiás, Maranhão e Rio de Janeiro) promovem essa ferramenta 89% não disponibilizam essas informações. Somente 11% dos Estados (Goiás, Maranhão e Rio de Janeiro) divulgam suas prestações de contas sobre a compensação ambiental na internet. A grande maioria dos Estados entrevistados (89%) não promovem esta iniciativa. Com exceção do estado do Piauí, do qual não se obteve informações sobre a compensação ambiental impossibilitando qualquer análise, todos os demais Estados, incluindo o Distrito Federal, fazem uso desses recursos. Estados que utilizam a Compensação Ambiental atrelada a outras compensações financeiras para as finalidades previstas no SNUC.²³⁷

Além disso, a pesquisa constatou que a grande maioria dos Estados brasileiros possui uma legislação específica a respeito da compensação ambiental e também possuem estrutura equivalente às Câmaras de Compensação e critérios específicos para a destinação dos recursos. Todavia um dos grandes problemas identificados foi o fato de que, parcela significativa dos Estados não apresenta como obrigatoriedade a indicação no EIA/RIMA de para onde serão destinados os recursos.²³⁸

Os segmentos que mais geram recursos para a compensação ambiental no Brasil são os segmentos dos setores elétricos em massiva maioria vinculados à geração de energia por hidrelétricas e o setor de Petróleo e Gás.²³⁹

Um dos empreendimentos com maior representatividade financeira de destinação de recursos para a compensação ambiental é também um dos casos mais polêmicos envolvendo licenciamento ambiental, impactos socioambientais negativos à população e à própria destinação de tais recursos, e trata-se da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

A Norte Energia, responsável pela UHE de Belo Monte, firmou em 2015 um Termo de Compromisso De Compensação Ambiental com o ICMBio para o repasse de

²³⁷ OLIVEIRA; PINHEIRO; BARROS, 2015. P. 31.

²³⁸ Ibid., p. 32-33.

²³⁹ LIMA, G. R. Compensação ambiental de usinas hidrelétricas: Análise da gestão federal e propostas de aplicação. Dissertação (mestrado) – UFRJ/ COPPE/ Programa de Planejamento Energético, 2015. p. 56-57.

R\$ 135.088.387,06 (cento e trinta e cinco milhões e oitenta e oito mil, trezentos e oitenta e sete reais e seis centavos) que seriam destinados para 04 unidades de conservação, sendo que, grande parte deste valor seria destinado à Unidade de Conservação no Mato Grosso²⁴⁰, o que foi contestado e suspenso judicialmente.

Os montantes equivalentes à destinação dos recursos de compensação ambiental são expressivos e por serem diretamente vinculados aos impactos ambientais previstos nos Estudos de Impacto Ambiental e no Relatório, deveriam levar em consideração os impactos ambientais em sentido amplo, considerando todos os impactos socioambientais gerados pelos empreendimentos e destinando valores para a criação e ou conservação e gestão das Unidades de Conservação, contudo de forma integrada à proteção das populações prejudicadas.

5.1. ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

A Constituição Federal, no seu art. 225, § 1º, III, definiu que cabe ao Poder Público definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos a fim de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Entretanto, a legislação não abarcou o conceito e tampouco sua respectiva delimitação.

Paulo Affonso Leme Machado defende que o instituto inovador surgiu devido à proposição da Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente buscando inspiração na Convenção Africana sobre a Conservação da Natureza (1968)²⁴¹.

Assim, os denominados espaços territoriais especialmente protegidos especificados na Constituição “passaram a figurar no rol dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, por força de determinação da Lei 7.804/89, que deu nova redação ao art. 9º, VI, da Lei 6.938/81”²⁴².

Paulo de Bessa Antunes explica que áreas protegidas são

²⁴⁰ NORTE ENERGIA. 16º o Relatório de Monitoramento Socioambiental Independente do Projeto UHE Belo Monte para o BNDES, 2017. P. 32-33. Disponível em <<http://northeastenergia.com.br/tcm/docs/16-relatorio-bndes-belo-monte-jan-a-mar-2017.pdf>> Acesso em 19 de dezembro de 2017.

²⁴¹ MACHADO, 2010, p. 121.

²⁴² MILARÉ, 2011, p. 569.

Denominadas tecnicamente como unidades de conservação e estão contempladas em diversos diplomas legais, o que, evidentemente, traz enormes dificuldades para a compreensão e sistematização do papel que cada uma delas deve desempenhar no sistema nacional de unidades de conservação²⁴³.

Paulo Affonso Leme Machado, também dispõe sobre o conceito de áreas protegidas como sendo “área definida geograficamente, que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação”²⁴⁴.

Assim, os espaços territoriais especialmente protegidos figuram um instrumento jurídico para a implementação do direito constitucional ao ambiente hígido e equilibrado, em particular no que se refere à estrutura e funções dos ecossistemas²⁴⁵. Já José Afonso da Silva dispôs que

São áreas geográficas públicas ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e a proteção da integridade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e a proteção dos recursos naturais²⁴⁶.

A preocupação comum que demonstram os doutrinadores referenciados diz respeito à necessidade de proteção especial para essas áreas, bem como a imposição de restrições para que sua finalidade de proteção ambiental seja consolidada.

5.2. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Na busca da criação de condições adequadas à vida humana, o advento das Unidades de Conservação auxiliou na concretização do preceito constitucional por meio

²⁴³ ANTUNES, 2016, p. 283.

²⁴⁴ MACHADO, 2010, p. 749.

²⁴⁵ MILARÉ, 2011, p. 569.

²⁴⁶ SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982. p. 212.

da institucionalização internacional e nacional, de modo que sua relevância está intimamente conectada com a preservação da biodiversidade.

5.2.1. Conceito

Sabe-se que “até a promulgação da Lei do SNUC não existia, no ordenamento jurídico, nenhum preceito que estabelecesse, com precisão, o conceito de Unidade de Conservação, e esta falta prejudicava a tutela que tais áreas reclamavam”²⁴⁷. Adveio a Lei 9.985/2000, que trouxe o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Ela estabeleceu, em seu art. 2º, I, que unidade de conservação é:

O espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Nesse sentido, “para a configuração jurídico-ecológica de uma unidade de conservação deve haver: a relevância natural; o caráter oficial; a delimitação territorial; o objetivo conservacionista; e o regime especial de proteção e administração”²⁴⁸.

Esse Sistema de Unidades de Conservação pretendeu, justamente, trazer a regulamentação sobre o desenvolvimento econômico sustentável definido pela aplicação da gestão determinada na Lei 9.985/2000.

Conforme o art. 7º da referida lei, foram criadas as definições das figuras jurídicas das Unidades de Proteção Integral e das Unidades de Uso Sustentável. A primeira definição diz respeito àquela que permite o uso indireto dos seus atributos naturais, e a segunda, o equilíbrio e adequação da conservação do meio ambiente com o uso e exploração dos recursos naturais de forma sustentável.

Assim, a Unidade de Conservação é uma “especialização do espaço protegido”²⁴⁹, restando plenamente vedada qualquer utilização que comprometa a

²⁴⁷ MILARÉ, 2011, p. 908.

²⁴⁸ MILARÉ, op. cit., p. 908.

integridade dos atributos naturais da área. Já José Afonso da Silva²⁵⁰ considera como o que denomina de espaços ambientais “toda e qualquer porção do território nacional, estabelecida com o objetivo de proteção ambiental, integral ou não, e assim, submetida a um regime especialmente protecionista, dentro dos quais estariam os chamados espaços territoriais especialmente protegidos”.

5.2.2. Lei do sistema nacional das unidades de conservação (SNUC)

A Lei que instituiu o Sistema nacional de Unidades de Conservação da Natureza regulamentou o dispositivo constitucional disposto no art. 225, § 1.º, III. Nesse sentido, cabe ressaltar que:

A Constituição não proibiu que todas as áreas merecedoras de especial proteção legal pudessem ser utilizadas e exploradas economicamente, contudo, proibiu utilização que alterasse as características e os atributos que deram fundamento à especial proteção. Melhor dizendo, a cada modelo de unidade de conservação corresponde um determinado padrão de limitação de atividades econômicas, sociais, recreacionais, etc²⁵¹.

Isto, pois, a “menção expressa de tais elementos na própria Constituição tem por finalidade determinar ao legislador ordinário que, em sua produção legislativa, estabeleça critérios capazes de assegurar a sustentabilidade dos mencionados ecossistemas”²⁵², ao mesmo tempo em que tenta conciliar as “atividades econômicas, sociais e recreativas lícitas que, rotineiramente, venham sendo praticadas nas regiões especialmente protegidas”²⁵³.

Assim resta a busca pela equação que compatibilize o crescimento econômico com a vida e a sustentabilidade dos recursos naturais com os direitos humanos, buscando sempre a proteção dos direitos intergeracionais”²⁵⁴.

²⁴⁹ BENATTI, José Heder. Posse agroecológica & manejo florestal – à luz da Lei 9.985/2000. Curitiba: Juruá, 2003. P. 149.

²⁵⁰ SILVA, 2004, p. 227.

²⁵¹ ANTUNES, 2016, p. 279.

²⁵² Ibid., p. 283.

²⁵³ Idem.

²⁵⁴ Idem.

A já mencionada Lei 9.985/2000 estabeleceu critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação, “fruto de um longo processo de gestação (...) pairavam muitas dúvidas sobre como instituir e, depois, como gerir esses espaços especialmente protegidos em virtude do oportuno mandato constitucional”²⁵⁵.

O Sistema de Unidades de Conservação visa regulamentar o uso e o aproveitamento econômico de áreas protegidas, devendo o grau de uso ou aproveitamento, ser definido pela aplicação do sistema de gestão (Lei 9.985/2000). Sabe-se que a gestão territorial integrada do sistema ainda está longe de ser alcançada²⁵⁶, mas ainda que a Lei seja insuficiente, deve-se buscar “fazer mais do que apenas contabilizar prejuízos”²⁵⁷.

5.2.2.1. Objetivos, diretrizes, estrutura e categorias

Os objetivos do Sistema Nacional das Unidades de Conservação estão expressos no art. 4º²⁵⁸ da Lei 9.985/2000 e dentre eles verifica-se a preocupação que teve o

²⁵⁵ MILARÉ, 2011, p. 907.

²⁵⁶ Cf. BENSUSAN, Nurit. Os pressupostos biológicos do sistema nacional de unidades de conservação. In: Direito ambiental das áreas protegidas – o regime jurídico das unidades de conservação. Coord. Antônio Herman Benjamin. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

²⁵⁷ Ibid., p. 189.

²⁵⁸ Art. 4º O SNUC tem os seguintes objetivos:

- I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
- II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;
- III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
- IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
- V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
- VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;
- VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;
- VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;
- IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;
- X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
- XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;
- XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

legislador com a preservação da natureza, considerando o conceito amplo de meio ambiente, abrangendo a necessidade de preservação aos recursos naturais, valorização econômica e respeito ao patrimônio cultural das populações tradicionais.

O conjunto que formam os referidos objetivos “transcendem os aspectos mais superficiais constantes no conceito corrente de unidades de conservação”²⁵⁹, de modo que são levadas em conta duas constatações, referentes ao

[...] rico conteúdo ecológico, que ultrapassa a visão da cobertura vegetal e da biodiversidade inerentes a uma área [...] outra, o enfoque o desenvolvimento sustentável, de caráter econômico-social, processo este em que se vislumbra a possibilidade de conjugar os interesses das populações locais com a integridade do patrimônio ambiental natural.²⁶⁰

O critério da sustentabilidade do espaço natural merece relevância, pois permite a longevidade do meio ambiente, do equilíbrio ecológico e da própria vida humana. Ainda, cabe ressaltar que se pretende o cumprimento dos referidos objetivos através das diretrizes estipuladas no art. 5º²⁶¹.

(BRASIL. Lei 9.985 de 18 de julho de 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm> Acesso em 9 de setembro de 2017).

²⁵⁹ MILARE, 2011, p. 909.

²⁶⁰ Idem.

²⁶¹ I - assegurem que no conjunto das unidades de conservação estejam representadas amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, salvaguardando o patrimônio biológico existente;

II - assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação;

III - assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;

IV - busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação;

V - incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional;

VI - assegurem, nos casos possíveis, a sustentabilidade econômica das unidades de conservação;

VII - permitam o uso das unidades de conservação para a conservação in situ de populações das variantes genéticas selvagens dos animais e plantas domesticados e recursos genéticos silvestres;

VIII - assegurem que o processo de criação e a gestão das unidades de conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais;

IX - considerem as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais;

X - garantam às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos;

XI - garantam uma alocação adequada dos recursos financeiros necessários para que, uma vez criadas, as unidades de conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos;

Édis Milaré aponta que “as diretrizes que presidem à constituição e ao funcionamento das unidades de conservação se voltam, primariamente, para assegurar a identidade dos ecossistemas brasileiros mais significativos”²⁶². Essas diretrizes funcionam como ferramentas para a convocação da participação popular no processo de criação das unidades de conservação, buscando o interesse global sobre o ecossistema. Nesse sentido, as unidades de conservação “constituirão modelos de estímulo e de conservação ambiental para que o Poder Público, as comunidades [...] reproduzam áreas de tratamento especial sem as exigências e formalidades estabelecidas pelo SNUC”²⁶³.

Com relação à estrutura, estabelece a Lei que:

Art. 6º O SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições:

I – Órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama, com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema;

II - Órgão central: o Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de coordenar o Sistema; e

III - órgãos executores: o Instituto Chico Mendes e o Ibama, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação.

Percebe-se, através da denominada estrutura que o Sistema possui “uma linha dorsal da qual partem ramificações que chegam até o cerne das diferentes unidades, sejam elas federais, estaduais ou municipais”²⁶⁴, de modo que o chefe da unidade de conservação “goza de certa autonomia e da autoridade que lhe são legalmente conferidas, sem que se torne necessária a interferência habitual das chefias mediatas na condução normal da unidade de conservação”²⁶⁵.

XII - busquem conferir às unidades de conservação, nos casos possíveis e respeitadas as conveniências da administração, autonomia administrativa e financeira; e

XIII - busquem proteger grandes áreas por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas. (BRASIL. Lei 9.985 de 18 de julho de 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm> Acesso em 9 de setembro de 2017).

²⁶² MILARÉ, 2011, p. 910.

²⁶³ Idem.

²⁶⁴ Ibid., p. 912.

²⁶⁵ Ibid., p. 912-913.

Por fim, mas não menos importante, deve-se abordar acerca das categorias de Unidades de Conservação, que são divididas, conforme mencionado anteriormente, em Unidades de Proteção Integral (art. 8º, Lei 9.985/2000) e Unidades de Uso Sustentável (art. 14, Lei 9.985/2000).

Assim, dentro dos referidos grupos, foram identificadas 12 (doze) categorias de unidades de conservação, de modo que “cada modalidade de área protegida realça, em maior ou menor escala, um ou vários dos objetivos preconizados pela Lei, respeitada a primazia da finalidade conservacionista”²⁶⁶. Primeiramente, expõe-se a divisão:

Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I - Unidades de Proteção Integral;

II - Unidades de Uso Sustentável.

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

§ 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Então, a legislação aborda as categorias inseridas nas Unidades de Proteção Integral (art. 8º, Lei 9.985/2000):

Art. 8º O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação:

I - Estação Ecológica;

II - Reserva Biológica;

III - Parque Nacional;

IV - Monumento Natural;

V - Refúgio de Vida Silvestre.

E posteriormente, as categorias inseridas nas Unidades de Uso Sustentável (art. 14, Lei 9.985/2000):

Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

I - Área de Proteção Ambiental;

II - Área de Relevante Interesse Ecológico;

III - Floresta Nacional;

IV - Reserva Extrativista;

V - Reserva de Fauna;

²⁶⁶ MILARÉ, 2011, p. 913.

VI – Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e
VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Sabe-se que a lista é taxativa, pois conforme o art. 6º, parágrafo único, da Lei 9.985/2000, apenas excepcionalmente e mediante autorização do CONAMA outras unidades de conservação poderão vir a integrar o Sistema. Entretanto, conforme o art. 55 da referida Lei, as unidades de conservação criadas conforme legislações anteriores e que não pertençam às categorias positivadas na Lei, serão reavaliadas, no todo ou em parte, no prazo de até dois anos, com o objetivo de definir sua destinação com base na categoria e função para as quais foram criadas, conforme o disposto no regulamento desta Lei.

Importante salientar a preocupação ambiental com obrigatoriedade de estabelecimento de zonas de amortecimento²⁶⁷ e corredores ecológicos²⁶⁸, devido à sua importância para preservação ambiental:

Art. 25. As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos.

§ 1º O órgão responsável pela administração da unidade estabelecerá normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos de uma unidade de conservação.

§ 2º Os limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos e as respectivas normas de que trata o § 1º poderão ser definidas no ato de criação da unidade ou posteriormente.

Quando de uma análise sistemática do que fora ora abordado com relação ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, percebe-se que a ação protetiva que almeja o desenvolvimento sustentável, é guiada por meio da implementação de gestão ambiental, para que se possa aliar a preservação ao crescimento.

²⁶⁷ Art. 2º XVIII - zona de amortecimento: o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade (BRASIL. Lei 9.985 de 18 de julho de 2000. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm> Acesso em 9 de setembro de 2017).

²⁶⁸ Art.2º XIX - porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, possibilitando entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para a sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais (BRASIL. Lei 9.985 de 18 de julho de 2000. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm> Acesso em 9 de setembro de 2017).

Assim, a sustentabilidade financeira e ecológica deve ser defendida pela sociedade, visto que fomenta a vida e suas condições básicas de ecossistema. Portanto, quando em conflito os espaços territoriais especialmente protegidos e o desenvolvimento sustentável, deve-se ressaltar a importância da valorização e manutenção do ecossistema global, sem deixar de buscar a efetividade na proteção ao meio ambiente.

Enquanto determinados instrumentos de gestão ambiental são demasiadamente regulados, pode-se observar o outro lado da moeda, com relação àqueles que possuem sua abrangência limitada devido à falta de regulamentação, motivo pelo qual é necessário o estudo do tema, o desenvolvimento de conhecimento e disseminação de informações, para que possa ser aprofundado e reconhecido com maior presteza.

5.3.1. Exigências para a criação de unidades de conservação

O artigo 22 da Lei do SNUC determina que a criação de Unidades de Conservação se dará através de Ato do Poder Público, mas não traz especificação quanto à qual ato do Poder Público seria o adequado para a criação de Unidade de Conservação.

Para a criação de uma Unidade de Conservação são exigidos em acordo com os artigos 5º e 22²⁶⁹ da Lei 9.985/2000 a elaboração prévia de estudos técnicos e de consulta pública, sob pena de nulidade se inobservada tal norma, salvo nos casos de reserva biológica²⁷⁰ e a estação ecológica²⁷¹, categorias do gênero de Unidades de

²⁶⁹ Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento (BRASIL. Lei 9.985 de 18 de julho de 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm> Acesso em 9 de setembro de 2017).

²⁷⁰ Art. 10. A Reserva Biológica tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

§ 1º A Reserva Biológica é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º É proibida a visitação pública, exceto aquela com objetivo educacional, de acordo com regulamento específico.

Conservação de Proteção integral, de posse e domínio público, que apenas admitem visitação pública com objetivo educacional e pesquisa científica.

O artigo 2º do Decreto nº 4.340/ 2002 que regulamentou da Lei nº 9.985/2000, trouxe algumas exigências adicionais para a criação de Unidade de Conservação:

Art. 2º O ato de criação de uma unidade de conservação deve indicar:

I - a denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração;

II - a população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável;

III - a população tradicional residente, quando couber, no caso das Florestas Nacionais, Florestas Estaduais ou Florestas Municipais; e

IV - as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas.

Além disso, trouxe maiores descrições quanto aos estudos técnicos e a consulta pública exigidas na criação:

Art. 4º Compete ao órgão executor proponente de nova unidade de conservação elaborar os estudos técnicos preliminares e realizar, quando for o caso, a consulta pública e os demais procedimentos administrativos necessários à criação da unidade.

Art. 5º A consulta pública para a criação de unidade de conservação tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade.

§ 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento (BRASIL. Lei 9.985 de 18 de julho de 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm> Acesso em 9 de setembro de 2017).

²⁷¹ Art. 9º A Estação Ecológica tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas.

§ 1º A Estação Ecológica é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º É proibida a visitação pública, exceto quando com objetivo educacional, de acordo com o que dispuser o Plano de Manejo da unidade ou regulamento específico.

§ 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

§ 4º Na Estação Ecológica só podem ser permitidas alterações dos ecossistemas no caso de:

I - medidas que visem a restauração de ecossistemas modificados;

II - manejo de espécies com o fim de preservar a diversidade biológica;

III - coleta de componentes dos ecossistemas com finalidades científicas;

IV - pesquisas científicas cujo impacto sobre o ambiente seja maior do que aquele causado pela simples observação ou pela coleta controlada de componentes dos ecossistemas, em uma área correspondente a no máximo três por cento da extensão total da unidade e até o limite de um mil e quinhentos hectares

(BRASIL. Lei 9.985 de 18 de julho de 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm> Acesso em 9 de setembro de 2017).

§ 1º A consulta consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas.

§ 2º No processo de consulta pública, o órgão executor competente deve indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta.

A importância dos estudos técnicos é indiscutível e inclusive de acordo com o ICMBio é primordial:

Os estudos técnicos são de primordial importância para determinar a escolha da categoria e dos limites adequados à UC a ser proposta. Via de regra, são realizados levantamentos e elaborados relatórios com foco no meio natural (físico e biótico), socioeconômico, cultural e fundiário, cuja profundidade da análise pode diferir em função das particularidades de cada proposta. Por exemplo, não é rara a realização de estudos de diagnóstico de pesca para as propostas que incidem sobre áreas marinhas. [...] A conclusão da fase de estudos e levantamentos em campo se concretiza com a elaboração de uma proposta preliminar de limites e de categoria da Unidade de Conservação. Essa proposta preliminar é utilizada para apresentação e discussão junto à sociedade²⁷².

A importância da consulta pública é também inquestionável, uma vez que serve especialmente como objeto de participação popular, e para trazer esclarecimentos quanto às implicações decorrentes da criação de Unidade de Conservação, para a população residente no interior e proximidades daquela.

Resumidamente, a criação de uma Unidade de Conservação se dá com a abertura de processo administrativo junto ao órgão ambiental executor competente, em esfera nacional o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio), estadual o órgão vinculado às Secretarias de Meio Ambiente com atribuição para a gestão dos Espaços Protegidos, e, em esfera municipal geralmente se dará pela Secretaria de Meio Ambiente.²⁷³

As propostas de criação de uma Unidade de Conservação poderão se dar por quaisquer pessoas públicas ou privadas, podendo se dar pelos próprios órgãos

²⁷² MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Notícias saiba mais. Disponível em <<http://www.icmbio.gov.br/portal/acidente-ambiental-rio-doce/7000-uncategorised/7781-noticia-com-saiba-mais>> Acesso em 2 de novembro de 2017.

²⁷³ Idem.

ambientais executores e também pelos órgãos licenciadores, como por organizações não governamentais (ONG) e até por populações tradicionais²⁷⁴.

Após a análise, apresentação de estudos prévios, consulta pública e eventuais ajustes, o órgão executor apresenta a proposta final da unidade a ser criada, acompanhado de minuta do ato de criação, memorial descritivo, e mapa dos limites propostos, para o órgão central e coordenador do sistema (em nível federal trata-se do MMA, nos Estados, Municípios e DF corresponde às Secretarias do Meio Ambiente), e após validada por estes, segue para os Chefes do Poder Executivo, para assinatura do ato do poder público de criação²⁷⁵.

Esta forma apenas é divergente quando tratamos de Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), que por ser constituída sobre área de domínio privado, a proposta é exclusiva de seu proprietário e por essa razão segue um trâmite específico.²⁷⁶

Após a criação de uma Unidade de Conservação deve ser realizado o plano de manejo.

O Plano de Manejo consiste no documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade²⁷⁷.

De forma diversa, pela importância que o legislador deu às Unidades de Conservação, sua redução ou a sua extinção deve ser necessariamente realizada através de Lei específica, em consonância com o disposto no artigo 225, § 1.º III da Constituição Federal²⁷⁸ e o artigo 22²⁷⁹ § 7º da Lei do SNUC²⁸⁰.

²⁷⁴ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2017, p. 2.

²⁷⁵ Idem.

²⁷⁷ Artigo 2º XVII da Lei 9.985/2000.

²⁷⁸ 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:

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

(BRASIL. Constituição Federal de 1988 de 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 10 de agosto de 2017).

5.3.2. Preocupação socioambiental e populações tradicionais na lei do SNUC

Um dos objetivos presentes no artigo 4º²⁸¹ da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação é a proteção dos recursos naturais, reconhecendo seu vínculo com as populações tradicionais, e resguardando a garantia de sua subsistência e seu modo de vida, valorizando seu conhecimento e sua cultura.

Além disso, trouxe a necessidade da participação efetiva das populações tradicionais, inclusive nos Conselhos Deliberativos, na criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

A Lei do SNUC foi objeto de muitos debates, e é elogiada por ter trazido conceitos socioambientais como o de populações tradicionais para o nosso ordenamento nacional.

Nas palavras de Juliana Santilli:

É fácil constatar que grande parte dos conceitos chave incorporados pela lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (a Lei nº 9.985/2000, conhecida como a “Lei do Snuc”) tem, claramente, uma inspiração socioambiental, que prevaleceu, em grande parte, sobre conceitos defendidos pelo preservacionismo clássico ou tradicional. A síntese socioambiental permeia todo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, que privilegia a interface entre biodiversidade e sociodiversidade, permeada pelo multiculturalismo e pela pluriétnicidade. Apesar de terem sido excluídos do sistema duas importantes unidades de conservação socioambiental – as terras indígenas e as de quilombolas – pode-se dizer que o conceito de bens socioambientais está presente e consolidado em todo o Snuc²⁸².

²⁷⁹ Art. 22. § 7º. A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica (BRASIL. Lei 9.985 de 18 de julho de 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm> Acesso em 9 de setembro de 2017)

²⁸⁰ SOUZA, Luiz Fernando de Manual de apoio à atuação do Ministério Público: Unidades de Conservação, criação, implantação e gestão. 1. ed. – Porto Alegre: Andrefc.com Assessoria e Consultoria em Projetos, 2015. p. 45-49. Disponível em <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20150528173846_57.pdf> Acesso em 29 de outubro de 2017.

²⁸¹ Art. 4º XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente (BRASIL. Lei 9.985 de 18 de julho de 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm> Acesso em 9 de setembro de 2017).

²⁸² SANTILLI, 2005, p.72

Para a mesma autora, a Lei também reconhece a importância das populações tradicionais para a conservação e o uso sustentável da diversidade biológica, devido ao seu modo produtivo e sua relação com a natureza, tendo criado duas categorias de unidades de conservação de uso sustentável destinadas a elas, quais sejam: a reserva extrativista²⁸³ e a reserva de desenvolvimento sustentável²⁸⁴.

Nas demais espécies de Unidades de Conservação, que não admitem populações tradicionais residentes, será assegurada indenização ou compensação pelas benfeitorias existentes e o reassentamento pelo Poder Público, em local e condições acordadas de acordo com o artigo 42²⁸⁵ da Lei.

Questão essa, passível de gerar inúmeros problemas para a manutenção do modo de vida das relações familiares basilares de tais populações e na grande maioria das vezes se mostra insuficiente para fins de compensação ou indenização.

Reconhece-se a existência de cunho socioambiental e de preocupação ambiental extremamente presente no texto da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, entretanto, como observa Souza²⁸⁶:

²⁸³ Art. 18. A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade (BRASIL. Lei 9.985 de 18 de julho de 2000. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm> Acesso em 9 de setembro de 2017).

²⁸⁴ Art. 20. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica (BRASIL. Lei 9.985 de 18 de julho de 2000. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm> Acesso em 9 de setembro de 2017).

²⁸⁵ Art. 42. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes.

§ 1º O Poder Público, por meio do órgão competente, priorizará o reassentamento das populações tradicionais a serem realocadas.

§ 2º Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.

§ 3º Na hipótese prevista no § 2º, as normas regulando o prazo de permanência e suas condições serão estabelecidas em regulamento. (BRASIL. Lei 9.985 de 18 de julho de 2000. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm> Acesso em 9 de setembro de 2017).

²⁸⁶ SOUZA, 2015, p. 70.

As categorias de UC Reserva Extrativista (RESEX) e Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), foram invenções brasileiras, idealizadas na tentativa de alcançar aos povos da floresta algo semelhante ao que proporcionam as Terras Indígenas (TIs) aos índios. Todavia, a falta de uma política institucional séria de criação dessas categorias, envolvendo a realização dos estudos técnicos capazes de avaliar o tipo de cultura e hábitos que ocupam o local, bem como, qual a capacidade de suporte do ambiente e, sobretudo, a falta dos Planos de Manejo, tem levado a conflitos de toda ordem.

Em que pese serem as Unidades de Conservação extremamente importantes para a conservação ambiental, muitas vezes a forma de implantação e a gestão dessas unidades gera ainda mais conflitos socioambientais.

5.3.3. Conflitos socioambientais e as unidades de conservação

A criação de Unidades de Conservação no Brasil gera inúmeros conflitos socioambientais, e posteriormente à criação de uma unidade, é possível constatar a existência de conflitos na gestão dessas Unidades.

Os conflitos surgem na remoção ou até na permanência das populações que anteriormente habitavam o local onde se institui a Unidade de Conservação, na superposição de unidades de conservação com áreas indígenas, no processo de desapropriação das propriedades privadas, e também na gestão das Unidades de Conservação.

Em contrapartida aos benefícios ambientais trazidos pelas áreas protegidas, existem impactos sociais, que muitas vezes se sobrepõem ao benefício gerado pela criação de Unidades de Conservação.

Em estudo realizado através cooperação técnica de cooperação técnica entre o Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB) e a organização não governamental Brasileira WWF-Brasil²⁸⁷, buscou propor uma metodologia de avaliação dos impactos sociais da criação, implementação e gestão de áreas protegidas, justamente devido à

²⁸⁷ BRASIL. Avaliação de Impactos Sociais de áreas protegidas no Brasil: caminhos e desafios. Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2011. Disponível em <https://d3nehc6y19qzo4.cloudfront.net/downloads/livro_seminario_avaliacao_web.pdf> Acesso em 19 de dezembro de 2017.

identificação de impactos negativos socioambientais vinculados às Unidades de Conservação.

Percebe-se uma questão interessante residida no fato que tais impactos negativos são mais amplamente sentidos pelas comunidades de populações tradicionais, justamente estas são reconhecidas e protegidas pela Lei do SNUC:

[...] que nas sociedades e nas economias locais que os impactos das APs se fazem sentir mais diretamente: seja por meio da garantia ao acesso a recursos e à segurança possessória, no caso das UCs de uso sustentável; seja por conta da restrição do acesso a recursos e de procedimentos de reassentamento involuntário de grupos sociais, no caso das UCs de proteção integral. Porque a maioria dos custos tende a ser assumida localmente, enquanto que os benefícios se distribuem mais amplamente em níveis regional, nacional e global, boa parte da literatura tende a focalizar esses impactos em escala local²⁸⁸.

Tais populações muitas vezes não são reconhecidas como populações tradicionais, ou quando são na remoção para locais inadequados que rompem as estruturas familiares e alteram seu modo de subsistência perdendo assim o direito à continuidade de seu modo de vida. Ou ainda, caso se mantenham nas Unidades de Conservação, muitas vezes são “criminalizadas” pelo modo de reprodução sociocultural na exploração dos recursos naturais que é compreendida pelos conservacionistas como violação ambiental.

Pertinente como Arruda sumarizou alguns problemas gerados pela forma de reprodução do modelo de proteção ambiental das Unidades de Conservação Ambiental

- Tem promovido em muitas comunidades humanas um agravamento de suas condições de vida.
- Tem se somado aos processos de expulsão das populações tradicionais para as periferias das cidades, engrossando as multidões em situação de miséria e a proliferação de favelas.
- Muitas vezes promovem uma maior degradação ambiental. Em muitos países do Terceiro Mundo tem aumentado o nível de destruição florestal, à medida que a população expulsa passa a ocupar e derrubar novas áreas para moradia. Os que não conseguem ou não querem mudar para novas áreas são obrigados a superexplorar as áreas ainda acessíveis (florestas vizinhas às unidades de conservação). Muitas vezes, passam a encarar os recursos naturais da área como perdidos para sua comunidade. Em função disso, pouco fazem em prol do manejo da unidade de conservação, desenvolvendo

²⁸⁸ BRASIL. Avaliação de Impactos Sociais de áreas protegidas no Brasil: caminhos e desafios. Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2011. Disponível em <https://d3nehc6y19qzo4.cloudfront.net/downloads/livro_seminario_avaliacao_web.pdf> Acesso em 19 de dezembro de 2017.

muitas vezes práticas clandestinas de superexploração no interior da própria área. Porém em certas situações aparecem efeitos paradoxais da aplicação desse modelo de preservação como, por exemplo, no caso do Tsavo National Park da África do Leste, descrito por Botkin (1990). A política desenvolvida pela administração do parque para proteger e controlar a população de elefantes provocou séria deterioração da terra no interior dos limites da área. No entanto o entorno habitado pelas comunidades humanas expulsas permaneceu florestado e preservado.

- O crescimento do conflito rural. As restrições decorrentes do estabelecimento de unidades de conservação de uso restrito têm produzido descontentamento crescente em muitos países. No Brasil, país com graves problemas de desemprego urbano, péssima distribuição de renda e estrutura fundiária superconcentrada, a contribuição desse modelo para o agravamento da situação rural tem sido grande.

- Em contrapartida, pressões de grupos econômicos e, de outro lado, das populações locais mais organizadas, somadas às dificuldades financeiras, operacionais e políticas de fiscalização e manejo dessas áreas, fazem com que a legislação, em parte ou totalmente, não seja cumprida²⁸⁹.

O intuito do presente trabalho não é fazer uma análise crítica das Unidades de Conservação, tampouco transparecer que não há grande prestabilidade na criação e conservação de Unidades de Conservação, mas demonstrar, também, a existência de problemas e conflitos socioambientais na sua instituição e posterior manutenção.

²⁸⁹ ARRUDA, Rinaldo. Populações Tradicionais e a Proteção dos Recursos Naturais em Unidades de Conservação. *Ambiente & Sociedade* - Ano II – n. 5 - 2o Semestre de 1999. P. 82. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/n5/n5a07>> Acesso em 19 de dezembro de 2017.

6. IMPACTOS E DANOS SOCIOAMBIENTAIS DECORRENTES DAS CONSTRUÇÕES DE GRANDES EMPREENDIMENTOS

6.1. DOS IMPACTOS NEGATIVOS, CONFLITOS E DANOS SOCIOAMBIENTAIS

Quando tratamos de impactos ambientais negativos que gerem iguais danos sociais, é necessário compreendermos a relação indissociável entre o homem e o meio ambiente.

Isso nos remete ao conceito amplo de meio-ambiente, como sendo tudo aquilo que nos cerca, Assim não é possível uma defesa ambiental com foco estritamente conservacionista, única e exclusiva para o ambiente natural.

Vladimir Passos de Freitas e Mariana Passos de Freitas materializam essa relação:

Em um primeiro momento, vêm-nos à mente que as agressões ao meio ambiente referem-se apenas à água, ao solo, ao ar e ao mar. Porém, existem outras tantas formas de lesão. Basta pensarmos nas condições de trabalho, nas edificações, no sistema viário das cidades de grande porte, no problema do lixo entre outros tantos, que influem diretamente na interação não só física como também psíquica entre o homem e o ambiente em que vive, além do meio ambiente cultural, étnico e histórico.²⁹⁰

Assim é possível concluirmos que quaisquer impactos negativos causados ao meio ambiente, mesmo aqueles decorrentes de própria atividade humana, geram consequências negativas à sociedade.

A exploração dos recursos naturais e o uso da terra, desde os primórdios, geram conflitos socioambientais, que são traduzidos em disputas de grupos sociais diversos que se dão em ocasião de formas distintas de relação com o ambiente.²⁹¹

²⁹⁰ FREITAS, 2014. p. 16.

²⁹¹ LITTLE, Paul E. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política. In: Marcel Bursztyn. (Org.). A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001, p. 107.

De acordo com o autor Acsehrad (2004) os conflitos socioambientais surgem quando um grupo habitante de determinado local vê a sua forma social de apropriação do seu meio ameaçada por pela degradação do ambiente ou a ação de agentes sociais sob condições históricas, sendo que esses conflitos se dão ou por distribuição de externalidades, ou em decorrência do acesso e uso dos recursos naturais.²⁹²

Os problemas que envolvem os impactos ambientais são muito mais amplos que isso, pois não se trata apenas da questão fundiária que muitas vezes se coloca como única pretensão social em seu direto ressarcimento de uma “política para o povo mas sem o povo”.

Ao se aprofundar os reflexos pós danos ambientais não mitigáveis, verifica-se o vício de origem ao revelar a formação de uma nova estratificação social e econômica no local, até então escondida no interior dos aglomerados humanos retirantes, em êxodos e migrados à margem, uma camada de ex trabalhadores excluídos, pobres e ainda mais severamente dependentes e hipossuficientes econômico e socialmente falando.

O isolamento e as grandes distâncias de seu local de origem, devastados pelos grandes empreendimentos, contribuem para aumentar sua exclusão social. Bem como são difíceis os acessos à escola, aos serviços de saúde e de assistência social. Famílias não conseguem todos os recursos mínimos necessários à sua sobrevivência. Afetadas pela baixa renda familiar, baixa escolaridade e falta de qualificação para novos trabalhos, estas situações limite exigem do Poder Público uma política robusta pela dignidade do ser humano e resgate da qualidade de vida e identidade étnica tradicional destes cidadãos.

Assim é possível concluir que a utilização de recursos naturais, especialmente quando envolve atividade humana geradora de impactos ambientais negativos significativos, gera conflitos socioambientais, especialmente pela problemática afetação dos recursos naturais, prejuízo da subsistência da população, disputas por terras e prejuízos à saúde e modo de vida das populações, gerando assim drásticos impactos ambientais como se vê no caso da construção da Usina de Belo Monte, que servirá no presente estudo a título exemplificativo.

²⁹² ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: Conflitos Ambientais no Brasil, Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2004. P. 34.

6.2. ANÁLISE DE CASO - UHE DE BELO MONTE²⁹³

O intuito específico do presente trabalho é analisar o instituto da compensação ambiental da Lei do SNUC, destinada à criação e gestão de Unidades de Conservação, dentro do contexto do processo de licenciamento na qual ela será exigida, quando houverem impactos ambientais negativos causados pela construção de empreendimentos.

Imperioso então trazermos o conceito de impactos socioambientais através de um caso concreto, e por consequência passarmos pela materialização dos conceitos vistos nos tópicos anteriores.

Cumprе salientar, que os impactos ambientais são sentidos desde o início do processo de licenciamento são sempre diretamente vinculados aos danos socioambientais.

Assim para entender a relação entre os aspectos socioambientais trazidos pela Lei do SNUC, e analisar o instituto da compensação ambiental, que não exclui demais formas de compensação e reparação de danos ambientais, mas que poderia e deveria se prestar a compensar o meio ambiente natural e social, é necessário compreendermos o cenário de um empreendimento que gere impactos negativos não mitigáveis, seu licenciamento, seus estudos e o tratamento dado aos danos ambientais e sociais, sofridos pelos atingidos.

Para tal, estudou-se um caso brasileiro emblemático, que ocasionou inúmeros problemas e conflitos ambientais e sociais durante o processo de licenciamento do empreendimento, gerando grandes controvérsias que envolveram prejuízos ambientais e prejuízos imensuráveis às populações tradicionais atingidas.

Optou-se por trazer o caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte no Pará pelo fato de que a própria concepção do instituto da compensação ambiental, anteriormente à lei do SNUC, teve sua origem vinculada a massivos projetos elétricos na região

²⁹³ O presente tópico tomou como base artigo escrito pela autora dessa dissertação em conjunto com coautor, publicado em livro: SERRAGLIO, Diogo Andreola; SOCCOL, Flávia Thomaz. Os Deslocados Ambientais da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e a Violação de Direitos em Projetos de Desenvolvimento. In: Refugiados Ambientais. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. P. 660. Disponível em <<https://ufr.br/editora/index.php/editais?download=401:refugiados-ambientais>> Acesso em 05 de janeiro de 2018

Amazônica e foi criado com o intuito de conservação da biodiversidade das áreas afetadas por estes empreendimentos.²⁹⁴

Além disso, o caso se mostra também adequado, justamente pela representatividade dos montantes destinados à compensação ambiental, objeto desse estudo.

O empreendimento hidrelétrico da Usina de Belo Monte, com sítio no rio Xingu (Pará-Brasil), previa o início de sua operação em meados de 2015, com a capacidade de 4.571 MW médios de energia, montante suficiente para abastecer 40% (quarenta por cento) do consumo residencial do Brasil²⁹⁵. Idealizada a maior obra do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), promovida pelo Governo Federal, gerou inúmeros debates no contexto da política nacional de expansão da geração de energia elétrica e a buscada segurança energética.

Após a apresentação e publicitação dos Estudos de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental, em 2009, inúmeros questionamentos foram levantados, em relação aos efetivos impactos que seriam gerados pelo empreendimento e aos Estudos que haviam sido apresentados, levando a ser questionada a própria viabilidade do empreendimento.

Um estudo apresentado por diversos especialistas constatou diversas omissões e falhas no EIA/RIMA, entendendo como inadequados os Estudos apresentados pela Norte Energia, e a imprestabilidade da quantificação dos possíveis danos ambientais e sociais do empreendimento.

Assim, o estudo *Painel de Especialistas*²⁹⁶, identificou as inconsistências dos estudos apresentados pela Norte Energia, concluindo-se que a UHE de Belo Monte produziria impactos, negativos no meio ambiente natural que não foram previstos nos estudos do empreendedor, tais como a emissão de gases de efeito estufa (GEE) e impactos a ictiofauna que não foram previstos, restrição hídrica e outras influências sobre a biodiversidade na Volta Grande do Xingu.

²⁹⁴ FARIA, 2008, p. 9.

²⁹⁵ NORTE ENERGIA. 16º o Relatório de Monitoramento Socioambiental Independente do Projeto UHE Belo Monte para o BNDES, 2017. P. 32-33. Disponível em <<http://norteenergiasa.com.br/tcm/docs/16-relatorio-bndes-belo-monte-jan-a-mar-2017.pdf>> Acesso em 19 de dezembro de 2017.

²⁹⁶ SANTOS, Sônia Maria Simões Barbosa Magalhães; HERNANDEZ, Francisco del Moral. Painel de Especialistas: análise crítica do Estudo de Impacto Ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte, 2009. Disponível em <https://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Belo_Monte_Painel_especialistas_EIA.pdf> em Acesso em 01 de novembro de 2017.

Além disso, impactos sociais que hoje tem sido sentidos diretamente pela população local, especialmente pelas populações ribeirinhas e indígenas, jamais foram indicados pelo empreendedor em seus estudos.

Em trecho da conclusão do Painel de Especialistas, a responsabilidade pelas incongruências e omissões dos Estudos e do Relatório de Impacto Ambiental da Usina de Belo Monte, é atribuída não apenas ao empreendedor e à empresa que realizou os estudos, mas também aos próprios órgãos ambientais responsáveis pelo processo de licenciamento.

Assim, é possível enfatizar que o desafio das políticas de tratamento dos impactos sociais e ambientais, diz respeito não apenas quando da inexistência de critérios estabelecidos, mas também, na sua maior parte com relação à resistência das empresas, especialmente “na concepção territorial-patrimonialista e hídrica, simplesmente indenizatória”²⁹⁷. Não se pode olvidar, também, que

Parte desta responsabilidade cabe também as empresa de consultoria responsáveis pela elaboração dos Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental, que quase sempre se constituem em documentos de propaganda do empreendimento, afastando-se de seu objetivo de ser um levantamento dos impactos a fim de que os mesmos possam ser mitigados, ressarcidos, compensados ou reparados. Parte da responsabilidade cabe enfim, às agências ambientais licenciadoras que, quase sempre, por pressões políticas, acabam licenciando projetos cujos impactos e grupos atingidos não foram corretamente identificados, e menos ainda equacionados²⁹⁸.

Mesmo assim, em 2010, o consórcio Norte Energia, composto pelo Grupo Eletrobrás (49,9%) e um conjunto de empresas brasileiras privadas, restou vencedor do leilão e teve a autorização para a construção da UHE de Belo Monte, realizada por meio de parceria público-privada, em contrato de concessão, de modo que as obras tiveram início no ano seguinte²⁹⁹.

Assim, o IBAMA exigiu, para a liberação da Licença Prévia, a elaboração de um *Projeto Básico Ambiental (PBA)* com a descrição detalhada de medidas do plano, seus

²⁹⁷ SANTOS, Sônia Maria Simões Barbosa Magalhães; HERNANDEZ, Francisco del Moral. Painel de Especialistas: análise crítica do Estudo de Impacto Ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte, 2009. Disponível em <https://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Belo_Monte_Painel_especialistas_EIA.pdf> Acesso em 01 de novembro de 2017.p.226.

²⁹⁸ Ibid., p.226.

²⁹⁹ NORTE ENERGIA. Composição Acionária. Disponível em: <<http://norteenergiasa.com.br/site/portugues/composicao-acionaria/>>. Acesso em: 29 dez. 2016.

respectivos programas e projetos socioambientais previstos no EIA/RIMA, com o intuito de prevenir, mitigar e compensar os impactos da obra, com atenção especial aos deslocamentos da população local³⁰⁰, cuja maioria resultava em “populações de baixa renda com grande carência de infraestrutura e saneamento básico, configurando um quadro de ocupação desordenada”³⁰¹, o que exigiu das referidas medidas a consolidação imediata, pois diversos impactos previstos derivaram desta migração, sendo que estas foram “apresentadas pelo governo federal como um novo patamar de responsabilidade socioambiental relativo à instalação de grandes obras na Amazônia, reconhecimento da complexidade dos impactos negativos que a UHE poderia gerar nas populações locais”³⁰².

Entretanto, a Licença de Instalação foi concedida em 2011 e a construção autorizada, sem sequer ter havido a consolidação e o cumprimento de condicionantes ambientais e requisitos pertinentes às comunidades locais³⁰³, diretamente vinculadas às exigências da Licença Prévia e do Projeto Básico Ambiental, que prescreviam medidas compensatórias e medidas de garantia de apoio aos deslocamentos das populações indígenas e ribeirinhas, de modo que fossem atenuados os prejuízos gerados resultantes da construção do empreendimento.

Nesse percurso, restando apenas 25% (vinte e cinco por cento) da conclusão da obra, o IBAMA concedeu uma denominada licença parcial de funcionamento, inexistente no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que em a Licença de Operação é concedida apenas posteriormente ao cumprimento das condicionantes previamente estipuladas.

³⁰⁰ ISA, 2015, p. 08-09.

³⁰¹ NORTE ENERGIA. Projeto Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica Belo Monte: Planos, Programas e Projetos, v. 1, 2010, p. 382.

³⁰² INSTITUTO SOCIO AMBIENTAL, 2015, p. 56.

³⁰³ Dentre elas, cita-se a Condicionante 2.20 da LI, que determina o atendimento do disposto no Ofício nº 126 da Funai, que estabelece, entre outras ações, a implementação do Plano de Proteção às Terras Indígenas. Em linhas gerais, o plano determina um conjunto de ações de vigilância, fiscalização e monitoramento, de responsabilidade do empreendedor e também do poder público, que compreende novas instalações físicas e tecnologia da informação, além de capacitação e contratação de recursos humanos. (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL Parecer Técnico nº 21: Análise do Componente Indígena dos Estudos de Impacto Ambiental. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/BeloMonteFUNAI.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2016).

Assim, em março de 2016, a hidrelétrica começou a operar, mesmo com irregularidades, sem o cumprimento das referidas condicionantes³⁰⁴, especialmente sem sanar suas obrigações referentes ao reassentamento dos deslocados, demonstrando clara violação ao meio ambiente socioambiental.

Contexto este, que ensejou o ajuizamento de 20 (vinte) Ações Cíveis Públicas movidas pelo Ministério Público Federal (MPF)³⁰⁵, cujo objetivo claro era a suspensão e proibição do funcionamento do empreendimento, demandas que buscaram e ainda intendem o reconhecimento da nulidade do processo de licenciamento, além de apontarem as nulidades do EIA/RIMA, o descumprimento de condicionantes e as inúmeras violações aos direitos humanos, direitos das populações ribeirinhas e indígenas e ao meio ambiente em sentido amplo.

Em decorrência das diversas irregularidades cometidas pelo consórcio construtor, as obras foram suspensas diversas vezes por meio de decisões judiciais, por diversos motivos, dentre eles o descumprimento das condicionantes de saneamento básico, ausência da consulta prévia às comunidades indígenas e locais e, bem como, a falta de reestruturação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI)³⁰⁶. Decisões estas que não se sustentaram em detrimento do argumento de interesse público na geração de energia e na manutenção do empreendimento.

Verifica-se que uma grave irregularidade ocorrida no processo de licenciamento e na liberação das licenças ambientais da UHE Belo Monte, foi a ausência da consulta prévia, prevista na Convenção 169 da OIT, que estabelece um padrão que protege e funciona como meio para que as populações tradicionais garantam sua existência e o

³⁰⁴ Sabe-se que das 54 (cinquenta e quatro) condicionantes que deveriam ter sido atendidas, somente 15 (quinze) foram avaliadas pelos órgãos fiscalizadores como satisfatoriamente atendidas, enquanto 17 (dezessete) continuaram apresentando pendências e 19 (dezenove) foram classificadas como em processo de atendimento (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Placar Geral do cumprimento das condicionantes socioambientais para a emissão da Licença de Operação da UHE Belo Monte, 2014. p. 01.)

³⁰⁵ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL DO PARÁ. Processos Caso Belo Monte. Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2011/arquivos/LP342-2010-Belo-Monte.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

³⁰⁶ A Fundação Nacional do Índio (FUNAI) designa-se como o órgão indigenista oficial do Estado brasileiro. Criada por meio da Lei n. 5.371 de 1967, vinculada ao Ministério da Justiça, é a coordenadora e principal executora da política indigenista do Governo Federal. Sua missão institucional é proteger e promover os direitos dos povos indígenas no Brasil. In: FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI). Quem somos? Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/quem-somos/>>. Acesso em: 30 dez. 2016.

exercício de outros direitos³⁰⁷, de modo que sua ausência leva à violação do direito de propriedade da comunidade, conforme parâmetros internacionais da própria Convenção Americana de Direitos Humanos (art. 21, CADH), ratificada pelo Brasil em 1992, que protege os direitos dos povos indígenas à propriedade comunal, com base na relação que possuem com o território, fundamental nas suas culturas e vida econômica e social.

Ainda, o próprio Banco Internacional do Desenvolvimento define esse procedimento como um processo com reuniões e audiências, de modo a informar e ouvir a população afetada, com tratamento justo para as partes envolvidas e esforços razoáveis para minimizar impactos negativos, ou para danos inevitáveis, deve fornecer resposta adequada para a gestão ou mitigação das consequências negativas. Contudo no presente caso, além de todos os impactos negativos, ainda houve enorme dificuldade de reconhecimento dos direitos das populações tradicionais, e claro descumprimento da OIT 169.

Resta claro o reiterado descumprimento de exigências legais observados no caso de Belo Monte, o que nada mais significa do que o resultado de um padrão historicamente adotado, característico dos países subdesenvolvidos que trabalham com a exploração intensa de recursos naturais para fomentar o crescimento econômico, buscando lucro nas atividades e se esquivando até mesmo da conservação da vida essencial para a espécie humana. Ora, o desenvolvimento sustentável³⁰⁸ depende do equilíbrio entre a relação com o meio ambiente e o processo de mudanças na exploração dos recursos naturais.

Assim, apesar da empresa Norte Energia de forma equivocada não ter previsto alguns impactos, ou tendo os qualificado como secundários ou indiretos³⁰⁹, sabe-se que não existe impacto com “efeito isolado ou estático em apenas um determinado e restrito espaço; por exemplo, num trecho da bacia; não há impacto pontual que não se estenda,

³⁰⁷ UN HRC Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya. July 2002. A/HRC/21/47, §§49 e 50. Disponível em <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-47_en.pdf> Acesso em 28 de outubro de 2017.

³⁰⁸ CANEPA, Carla. Cidades Sustentáveis: o município como lócus da sustentabilidade. São Paulo: Editora RCS, 2007. P. 26.

³⁰⁹ BACOVIS, Maria Cristina Martins de Figueiredo. Direito à participação indígena no aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte. 2013. 113f. Dissertação (Mestrado em Direito Agroambiental) – Universidade Federal do Mato Grosso, 2013. p. 52.

direta ou cumulativamente, ao conjunto da bacia”³¹⁰. Houve a incidência do *efeito dominó* ocasionado, com consequências imensuráveis a diferentes extratos sociais, como pode ser extraído do depoimento da índia Sheila Yacarepi Juruna, no II Encontro dos Povos da Volta Grande do Xingu, em 2009:

Todo impacto é direto. Não existe impacto indireto numa comunidade indígena, uma vez que vai afetar o meio ambiente e mudar a nossa vida diretamente. Como eles vão fazer com nossas populações, com nosso território, com nossos cemitérios que estão em nossas terras? Isso tudo são violações de nossos direitos, de garantir uma cultura que é ameaçada³¹¹.

Portanto, como se observa, os maiores atingidos pelo empreendimento foram as populações tradicionais e as comunidades indígenas³¹², já que a implementação ocasionou a perda da relação com o Rio Xingu, elemento fundamental de suas histórias³¹³. Ressalta-se que, além dos ribeirinhos e extrativistas rurais, nessa bacia hidrográfica moram 25.000 indígenas, distribuídos em 40 comunidades e pertencentes a quatro troncos linguísticos distintos³¹⁴.

Terras de populações indígenas em Belo Monte, foram excluídas do EIA/RIMA da área de impacto da UHE de Belo Monte, “como se uma linha no mapa ou um fio preso no ar segurasse as consequências que seriam vivenciadas pelos povos da região”³¹⁵, de modo que a integralidade da localidade³¹⁶ sofreu impactos decorrentes da implementação do projeto, o que ensejou até mesmo a realização do documentário *Povos do Xingu contra a construção de Belo Monte*, baseado em depoimentos gravados

³¹⁰ MELLO, Cecília. Elementos para análise do RIMA de Belo Monte à luz das conclusões e recomendações do projeto Avaliação de Equidade Ambiental. In: SANTOS, Sônia Maria Simões Barbosa Magalhães; HERNANDEZ, Francisco del Moral (Org.). Painel de especialistas: análise crítica do estudo de impacto ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte. Belém, Pará, 2009.

³¹¹ PLATAFORMA BRASILEIRA DE DIREITOS HUMANOS, ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, PLATAFORMA (DHESCA). Relatório da missão Xingu: violações de direitos humanos no licenciamento da usina hidrelétrica de Belo Monte. Lisboa: DHESCA, 2010.

³¹² Vale lembrar que o modo de ocupação da terra pelos indígenas é diverso daquele que valoriza a propriedade privada e a delimitação individual da posse. Deste modo, a terra não representa para os índios puramente recursos econômicos, e sim, recursos de sobrevivência. (KAYSER, Hartmut-Emanuel. Os direitos dos povos indígenas do Brasil: desenvolvimento histórico e estágio atual. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2010. p. 41).

³¹³ BACOVIS, 2013. p. 56.

³¹⁴ HURWITZ, 2011, p. 20.

³¹⁵ BACOVIS, op. cit., p. 57.

³¹⁶ Segundo o Instituto Socioambiental (ISA,) as aldeias de Juruna, Assurini do Xingu, Araweté, Parakanã, Kararaô, Xikrin do Bacajá, Arara, Xipaia e Kuruaia são os únicos povoados indígenas que se encontram na área de influência direta da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, totalizando apenas 2.200 habitantes. In: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). Especial Belo Monte: localização. Disponível em <<http://www.socioambiental.org/esp/bm/loc.asp>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

em 2009 pelo Greenpeace³¹⁷, o que só reitera o fato de que os povos indígenas atingidos pelo empreendimento perderam o controle sobre parte de seus territórios e os respectivos recursos naturais e “vêm sofrendo com o aumento do desmatamento, riscos à segurança alimentar, piora no atendimento à saúde e perda de autonomia, dentre outros impactos”³¹⁸.

Todas essas circunstâncias unidas dão lugar a um contexto de intenso fluxo migratório, de modo que, além do deslocamento das comunidades da região, as comunidades vizinhas também sofreram impactos ao absorveram esses grupos sociais, o que resulta no fato de que fiquem “competindo por empregos e ocupem as áreas rurais em busca de trabalhos ilegais, como o corte de madeira ou a caça, além de pressionar as Terras Indígenas e as Unidades de Conservação”³¹⁹.

Além disso, as localidades próximas “tiveram sua estrutura social, econômica e ambiental profundamente alterada com a chegada das empreiteiras encarregadas da construção e a migração de grandes contingentes de pessoas de todas as partes do Brasil”³²⁰, com a deterioração da infraestrutura nos setores de saúde, educação, saneamento básico e segurança pública³²¹.

Ora, difícil explicar assim o porquê da ausência de previsão dos efeitos da

³¹⁷ Pode se citar um excerto de alguns dos depoimentos: “Nós, índios, vivemos do peixe do rio; nós, índios, dependemos do rio, da floresta e da terra para sobreviver. Na terra, nós plantamos; na floresta, nós caçamos; e no rio tem o peixe que nós pescamos para alimentar nossa família. (Cacique Megaron Kayapó) – Eu não quero a construção da barragem. Por quê? Porque eu quero que o rio continue com vida igual a nós. Eu quero que o peixe, os animais e os outros seres vivos continuem vivendo em paz. Por isso, não aceito a barragem. (Cacique Raoni) – Nós temos filhos, netos, crianças e adultos e vivemos na floresta, nossa terra. Precisamos da floresta para nos alimentar. Por isso, eu, como mulher, estou lutando junto com os homens para impedir a construção da barragem de Belo Monte. (Iredjo Kayapó) – Se Belo Monte for mesmo construída, muitas coisas vão ficar diferentes. Os peixes vão desaparecer, porque o alagamento pode fazer o peixe se espalhar e vai ser difícil. Vai matar tudo o que a gente tem. (Cacique Sadea) – Nosso alimento principal é o peixe. Se cercar, se fizer essa hidrelétrica, pra cá e pra cá vai diminuir a desova do peixe. Como é que vai ficar? Como que vão ficar as crianças? O índio não aguenta comer arroz e feijão todo dia, pão e refrigerante todo dia. Ele vive do biju e do peixe. Minha comunidade não consegue viver sem o peixe. E o Rio Xingu é o que dá o peixe pra gente. Então, morreu o Xingu pra gente, a gente também morre junto. O rio é a nossa vida: se o rio seca a gente morre junto, porque o rio é tudo pra nós” (Kayulu Yawalapiti).

³¹⁸ INSTITUTO SOCIO AMBIENTAL, 2016, p. 7.

³¹⁹ HURWITZ, 2011, p. 55.

³²⁰ MADEIRO, Carlos. Após Belo Monte, Altamira (PA) supera taxa de homicídios de país mais violento do mundo. Colaboração para o UOL, 04/03/2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/03/04/depois-de-belo-monte-altamira-pa-supera-taxa-de-homicidios-de-pais-mais-violento-do-mundo.htm>>. Acesso em 15 de março de 2017.

³²¹ Altamira, por exemplo, teve um aumento de 50 mil habitantes durante as obras de Belo Monte, causando diversos impactos sobre os serviços públicos locais, “que já não eram de excelência antes do início dessa movimentação” (MARCONDES, Dal. Belo Monte: uma usina de promessas. Colaboração para Carta Capital, 29/06/2015. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sustentabilidade/belo-monte-uma-usina-de-promessas-8007.html>>. Acesso em: 15 mar. 2015).

saturação ou inexistência de políticas e serviços para o enfrentamento das violações socioambientais de tal empreendimento³²², de modo que se pode constatar que “Belo Monte não é um projeto voltado ao desenvolvimento regional, muito menos ao desenvolvimento adaptado às características ecológicas e às necessidades socioeconômicas da população envolvida”³²³.

A construção de usinas hidrelétricas envolve imenso impacto ambiental, por si só, que geram reflexos sociais, econômicos e culturais, bem como “traz problemas de realocação das populações existentes, com prejuízos à flora e à fauna locais”³²⁴. Os indivíduos que sofrem o deslocamento compulsório, sofrem “um passado cuja vivência foi compartilhada coletivamente, envolvendo um grupo que, tradicionalmente, se organiza, de forma particularmente incorporada para reproduzir sua vida econômica e sociocultural”³²⁵.

Nesse sentido, tendo em vista a complexidade da situação dos deslocamentos forçados, os que se deram em decorrência da UHE de Belo Monte e seu consequente enchimento de reservatório, atingiu 8.000 famílias que abandonarem seus locais de residência habitual³²⁶, o que ultrapassou e contrariou o próprio EIA apresentado pela empresa em 2009, que apontava o número de 4.362 famílias e 2.000 integrantes de comunidades indígenas. Já em 2013, o cadastro socioeconômico³²⁷ apontou o número de 7.790 famílias³²⁸, sem contabilizar as populações indígenas³²⁹. Após o cadastro,

³²² INSTITUTO SOCIO AMBIENTAL, 2015, p. 08-09.

³²³ RAMOS, André Marconato. A construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: Conflito socioambiental e impacto sobre as comunidades locais. 2015. 126 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2015. p. 13.

³²⁴ TUNDISI, Helena da Silva Freire. Usos de Energia. 9ª ed. São Paulo: Atual, 1991. P. 41

³²⁵ RODRIGUES, Cintya Maria Costa. Águas aos olhos de Santa Luzia. Um estudo de memória sobre o deslocamento compulsório de sítiantes em Nazaré Paulista. Campinas: Editora da UNICAMP-CMU Publicações, 1999. P. 165.

³²⁶ INSTITUTO SOCIO AMBIENTAL, 2015, p. 12-13.

³²⁷ A ausência de publicidade e transparência na realização do cadastro socioeconômico resultou na exclusão de parte da população deslocada do processo de compensação. Nota-se que o primeiro processo de cadastramento, realizado entre 2011 e 2012, foi permeado por lacunas que impediram a devida caracterização das pessoas e núcleos familiares deslocados. Em 2013, um novo cadastro socioeconômico foi realizado e reconsiderou a situação de algumas famílias que haviam sido excluídas, mas os erros cadastrais e a falta de clareza acumulados no processo impactaram as negociações realizadas com as famílias posteriormente (INSTITUTO SOCIO AMBIENTAL, 2015, p. 32-33).

³²⁸ CÂMARA TÉCNICA DE MONITORAMENTO DAS CONDICIONANTES DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL DO XINGU. Indicadores de Belo Monte: Um diálogo entre condicionantes do licenciamento ambiental e o desenvolvimento local. São Paulo: FGV-EAESP, 2016. p. 78.

³²⁹ MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS (MAB). As violações de Direitos na remoção dos atingidos por Belo Monte na área urbana de Altamira. INSTITUTO SOCIO AMBIENTAL, 2015, p. 110.

houve reivindicação do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) de reabertura dos dados por considerarem equivocados e 405 novas famílias foram identificadas³³⁰. Mais uma vez, nesse ponto os estudos foram falhos.³³¹

Ainda diante de todos os referidos reflexos, a própria realocação é feita de modo desorganizado e confuso, iniciado com o cadastramento de 5.992 famílias, mas com um projeto de construção de 3.980 casas, somado às 3.000 famílias que residem nos *Reassentamentos Urbanos Coletivos (RUC)* sem a prestação de serviços públicos, de modo que “aumentaram os relatos dos atingidos sobre uma pressão da empresa para que aceitassem a indenização, e também de famílias morando sob o mesmo teto em que apenas uma teria direito a casa”³³². Essas famílias que concordaram com as indenizações, seja por falta de conhecimento ou até mesmo indução, promovidas diante da ausência de simetria nas negociações, bem como assistência jurídica de instituições públicas, acabaram por receber montantes que nem mesmo pagavam imóveis residenciais, muito pela especulação imobiliária ocasionada pela UHE³³³.

Especificamente com relação à população rural, os agricultores deveriam obter a realocação em condições próximas do seu *status quo*, mas os *Reassentamentos Rurais Coletivos (RCC)*, previstos no PBA como opção de compensação, não foram implementados³³⁴, de modo que apenas pouco mais de 1% (um por cento) optaram pelo RCC, de modo que mais de 75% (setenta e cinco por cento) optou pelas baixas indenizações. Ainda, houve as que decidiram pela Carta de Crédito³³⁵ ou pelo RUC³³⁶.

As compensações às comunidades indígenas consistiam em 31 (trinta e uma) condicionantes propostas pela FUNAI, que seriam fiscalizadas pelo IBAMA, bem como a elaboração de Plano Básico Ambiental do Componente Indígena (PBA-CI) com 35 (trinta e cinco) anos de duração, sendo que a maioria das exigências não foram

³³⁰ Idem.

³³¹ SERRAGLIO, Diogo Andreola; SOCCOL, Flávia Thomaz. Os Deslocados Ambientais da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e a Violação de Direitos em Projetos de Desenvolvimento. In: Refugiados Ambientais. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. P. 660. Disponível em <<https://ufr.br/editora/index.php/editais?download=401:refugiados-ambientais>> Acesso em 05 de fevereiro de 2018.

³³² Ibid., p. 113.

³³³ MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS, 2015, p. 112.

³³⁴ SERRAGLIO; SOCCOL, 2018, p. 666-669.

³³⁵ Ibid., p. 113.

³³⁶ Também chamada de realocação assistida, caracteriza-se pela busca de um terreno pelo próprio deslocado, o qual será posteriormente comprado pela Norte Energia.

³³⁷ CÂMARA TÉCNICA DE MONITORAMENTO DAS CONDICIONANTES DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL DO XINGU, 2016. p. 78.

implementadas, até o presente momento.

A empresa responsável pelo empreendimento defendeu que R\$ 212.000.000,00 (duzentos e doze milhões de reais) foram utilizados com as comunidades indígenas, mas foram recursos gastos no fornecimento de bens materiais³³⁷, de modo que puderam ser controladas as resistências indígenas, sob o preço de deixar como “legado a desestruturação social e o enfraquecimento dos sistemas de produção de alimentos nas aldeias, colocando em risco a saúde, a segurança alimentar e a autonomia desses povos”³³⁸.

Os ribeirinhos, povo tradicional que depende do uso do rio para subsistência não receberam nenhuma compensação, mesmo após solicitação de análise dos impactos nas audiências públicas anteriores ao processo de licenciamento ambiental³³⁹, o que ensejou “a conversão de populações ribeirinhas em populações exclusivamente urbanas ou agricultoras que vêm se consolidando devido à ausência de opções que assegurem sua manutenção na beira do rio”³⁴⁰. A manutenção de suas condições de vida não foi garantida, ocasionando violação à dignidade da pessoa humana, de modo que o Estado não promoveu a redução de assimetrias, descumprindo sua função de garantidor na “relação de negociação contratual entre atingidos e empresa, por meio do fortalecimento da instituição que presta assistência jurídica gratuita, a defensoria pública, que atua no plano extrajudicial e, se necessário, no judicial”³⁴¹.

Essas diversas violações com relação aos reassentamentos demonstram violação aos *Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos*, que garantem a todo ser humano o direito de ser protegido diante do deslocamento forçado do seu local de residência habitual, devendo “gozar, em pé de igualdade, dos mesmos direitos liberdades, [...] como fazem as outras pessoas no seu país”³⁴². Evidente a necessidade de mudança da forma de se lidar com o reassentamento dos deslocados, considerando que as câmaras de conciliação interinstitucionais criadas a partir da LO para resolver esses

³³⁷ Assim, “578 motores para barco, 322 voadeiras, 02 milhões de litros de gasolina, dentre outros, foram comprados até março de 2015” (GARZÓN, Biviany Rojas. O passivo das condicionantes indígenas de Belo Monte. In: INSTITUTO SOCIO AMBIENTAL, 2015, p. 50).

³³⁸ GARZÓN, 2015, p. 50.

³³⁹ INSTITUTO SOCIO AMBIENTAL, 2015, p. 14-15.

³⁴⁰ Ibid., p. 13.

³⁴¹ Ibid., p. 14-15.

³⁴² ACNUR. Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos, 1998. Disponível em <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998.pdf?view=1> Acesso em 03 de novembro de 2017.

litígios entre o empreendedor e as famílias deslocadas restaram infrutíferas, pois a empresa acaba por fornecer o aval final das medidas, o que demonstra essencial flexibilização nas negociações, o que enseja a análise caso a caso e seu respectivo contexto específico³⁴³.

Ao longo de anos de lutas, desde o início do processo de licenciamento da UHE Belo Monte, as populações tradicionais tiveram de buscar o reconhecimento de seus direitos, especialmente do direito ao território, uma vez que a própria estruturação e operação de um grande empreendimento tem o condão de gerar impactos ambientais que destroem forma de subsistência, o modo de vida e os laços sociais dessas populações.

O que se vê é que, as formas de compensação e reparação que surgiram ao longo desse processo, quando existiam, eram todas insuficientes para compensar esses impactos socioambientais, o que forçou os atingidos a buscarem uma nova forma de recomposição e de compensação, que não as já existentes, uma vez que em que pese a Lei do SNUC prever uma compensação ambiental, essa mesmo trazendo amplos conceitos ambientais, não se presta a compensar os danos socioambientais.

No caso da Usina de Belo Monte, ainda, as controvérsias envolvem também a destinação de altos valores destinados à compensação ambiental prevista na Lei do SNUC, direcionada tão somente à criação e à conservação de Unidades de Conservação.

Além das falhas presentes na elaboração do EIA e no RIMA apresentado, quanto aos impactos gerados ao meio ambiente e às populações que habitam os entornos da Usina e às falhas do licenciamento ambiental, a destinação da compensação ambiental foi objeto de extensa discussão social, administrativa e judicial.

A destinação da compensação ambiental, prevista na Lei do SNUC, foi controversa e objeto de ação judicial ajuizada pelo Ministério Público Federal³⁴⁴, que suspendeu através de liminar o envio de R\$92.000.000,00 (noventa e dois milhões) para o Parque Nacional Jurueña no Mato Grosso, devido à desproporcionalidade da aplicação de mais de 70% dos recursos da compensação ambiental em Unidade de Conservação não afetada pelo empreendimento.

³⁴³ SERRAGLIO; SOCCOL, 2018, p. 674-676.

³⁴⁴ Informação disponível em <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2016/acao-civil-publica-belo-monte-compensacao_.pdf> Acesso em 18 de dezembro de 2017.

O Ministério Público na Ação Civil Pública destacou novamente o fato de que todas as mazelas dos impactos ambientais e sociais do empreendimento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte serão absorvidos pela população local, inclusive as Unidades de Conservação federais e estaduais já existentes na região, e, no entanto nenhum recurso foi destinado à elas, sendo estas extremamente carente de recursos.

Cumpre-nos destacar trechos que demonstram a ilegalidade da destinação pretendida:

Mostra-se desproporcional a destinação de parcela da compensação ambiental no valor de R\$92.000.000,00 (noventa e dois milhões) para unidade de Conservação fora da área de impacto da UHE Belo Monte. Isso porque..., no entorno da barragem de Belo Monte localizam-se diversas unidade de conservação estaduais e federais, sendo a maioria delas limítrofe a terras indígenas afetadas pela UHE Belo Monte. Por se localizarem em áreas manifestamente afetadas pelo empreendimento, não restam dúvidas de que essas unidades de conservação suportarão os impactos ambientais e sociais provocados pela UHE Belo Monte, sobretudo no tocante ao aumento da pressão demográfica, ao acirramento de conflitos fundiários existentes da região e ao incremento do desmatamento e da extração ilegal de madeiras.³⁴⁵

O caso retrata muito bem todos os impactos negativos extensos e significativos de um empreendimento, e ainda demonstram a forma errônea de elaboração dos estudos de impacto ambiental, a condução indevida do processo de licenciamento, a ausência de compensação e reparação, no sentido amplo, aos prejudicados e um processo de destinação indevida e não transparente dos recursos advindos da compensação ambiental prevista na Lei do SNUC que para pouco contribuem com uma suavização dos impactos socioambientais. Restando clara a inadequação do instituto quanto a seu propósito social.

Pertinente a transcrição, das palavras de Junior³⁴⁶, que traz a necessidade da repartição dos benefícios de forma mais adequada a contemplar os atingidos pelas obras e exercício de determinada atividade.

³⁴⁵ Informação disponível em <<http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2016/liminar-belo-monte-compensacao-ambiental.pdf>> Acesso em 18 de dezembro de 2017.

³⁴⁶ BERNARDELLI JUNIOR, José Maria; RUIZ, Mauro Silva; GALLARDO, Amarilis Lucia Casteli Figueiredo. Conflitos Socioambientais na APA Bororé-Colônia Dos Preexistentes aos Novos Associados ao Licenciamento Ambiental do Trecho Sul do Rodoanel de São Paulo. Desenvolvimento em Questão. Editora Unijuí n. 40 jul./set. 2017. P. 32. Disponível em <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/5706/5408>> Acesso em 18 de novembro de 2017.

A compensação ambiental de empreendimentos deve internalizar uma maior abordagem socioambiental com vistas a propiciar uma melhor repartição de benefícios para a população diretamente afetada pelos ônus do empreendimento.

Assim, mesmo que os recursos sejam distribuídos para a região, e que sejam criadas Unidades de Conservação. Se não foram feitas da maneira adequada, ou se não tiverem uma correta gestão, tem a potencialidade de gerar um condão ainda mais negativo do que já é o cenário posterior à construção, instalação e operação da UHE, e além de não se prestarem a compensar os impactos causados no meio ambiente socioambiental, podem vir a gerar conflitos e danos ainda maiores.

CONCLUSÃO

A evolução da legislação brasileira na criação de normas ambientais protetivas trouxe consigo instrumentos de extrema importância e amplitude.

O processo de licenciamento e a exigência de licenças ambientais de empreendimentos potencialmente ou efetivamente poluidores foi um avanço e tornou-se um dos instrumentos indispensáveis para combater ameaças de danos ao meio ambiente,

Em que pese a enorme importância do processo de licenciamento, é possível verificar falhas na elaboração de condicionantes, no cumprimento destas e da própria legislação, especialmente devido às dificuldades de fiscalização e a incompletude dos estudos de impacto ambiental.

A construção de grandes empreendimentos e sua posterior operação tem o condão de transformar toda a estrutura ambiental e social de uma região, e por esta razão exige-se que nos estudos de impacto ambiental sejam previstos todos os impactos que serão causados ao longo do processo de licenciamento e futuramente.

Percebe-se que ao exigir do empreendedor a apresentação de todos os impactos mitigáveis ou que não sejam passíveis de recuperação e devam ser compensados, traz em si a compreensão do conceito constitucional de meio ambiente, reconhecendo a sua amplitude e relação direta com o meio social.

A crítica feita a estes estudos se dá especialmente pela ocasional discricionariedade em sua elaboração, já que se dá exclusivamente pelo empreendedor.

Ao serem verificados impactos negativos significativos gera-se automaticamente a obrigação da destinação de valores para a compensação ambiental, em conformidade com a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação 9.985/2000, que serão destinados às Unidades de Conservação, tão somente.

A Lei SNUC trouxe o reconhecimento da importância socioambiental das populações tradicionais, e demonstra claramente a necessidade de compreensão da integração entre o ser humano e meio ambiente, e o necessário reconhecimento e preservação da cultura das populações tradicionais e sua relação com o meio ambiente.

Contudo, é que se fazer uma análise crítica quanto ao contrassenso que vem da criação de um instrumento de compensação ambiental, que reconhece os direitos

socioambientais das populações tradicionais, mas deixa de buscar uma forma para compensar os impactos causados ao meio ambiente socioambiental, prestando-se tão somente a preservar o meio ambiente natural e sua biodiversidade através da criação e manutenção e Unidades de Conservação. E, ainda, muitas vezes essa criação e gestão é totalmente incompatível com os próprios direitos das populações tradicionais, já que demanda a sua remoção.

Muito se discute a respeito da própria natureza da compensação ambiental, já que poderia ser considerada como uma reparação de danos futuros que seriam causados ao meio ambiente, mas tão somente ao meio ambiente natural, fazendo assim com que os impactos não mitigáveis causados às populações atingidos devam ser acobertados ou por ações civis de indenização, ou por outras formas reparatórias e compensatórias.

Se existe em nosso ordenamento a previsão da destinação de altos valores, advindos de um processo de licenciamento, onde se constata a existência de danos ambientais significativos, não passíveis de mitigação, que por obviedade causarão danos socioambientais, e se na mesma legislação temos o reconhecimento de direitos socioambientais, porque não há nenhuma previsão à compensação para esses danos através desse mesmo instituto?

Assim, verifica-se que o instituto da compensação ambiental falha ao deixar de prever os impactos socioambientais, atendo-se tão somente à destinação, muitas vezes falha e especialmente não transparente, de recursos para a criação e gestão de unidades de conservação.

Além disso, muitas vezes a criação e gestão de tais unidades ainda trazem mais conflitos socioambientais para aqueles já prejudicados anteriormente desde o início do processo de licenciamento.

O contrassenso da ausência dessa previsão reside no fato de que, os danos gerados ao meio ambiente pelos empreendimentos ocasionam danos diretos às populações que habitam em seu entorno, e especialmente, geram danos às atividades extrativistas.

Para a demonstração da amplitude desses impactos socioambientais, consequentes dos impactos ambientais, previstos pelos estudos elaborados ao longo do processo de licenciamento, temos o caso da UHE de Belo Monte. Serve este, para demonstrar de forma real os enlaces que todos os aspectos da legislação ambiental e

socioambiental, a partir da ocorrência de impactos ambientais negativos não mitigáveis, decorrentes de grandes empreendimentos licenciados, trazendo em ricochete problemas às populações tradicionais e ainda levantando a crítica quanto à ausência de previsão de compensação socioambiental, vez que existe na Lei do SNUC um instrumento específico que visa compensar danos ambientais, reconhecer e proteger essas populações tradicionais, mas ao fim considera que apenas o meio ambiente natural deve ser compensado, quando destina os valores advindos do processo de licenciamento, tão somente para a criação e gestão de Unidades de Conservação.

Em inúmeros casos, as populações que habitam nos entornos dos empreendimentos têm seu modo de vida completamente modificados, já que muitas vezes perdem seu território ocasionando êxodo, a destruição do modo de vida tradicional e o rompimento de importantes lações de vizinhança.

No Brasil, a grande parte dos empreendimentos submetidos ao processo de licenciamento e conseqüentemente a apresentação de estudos de impacto ambiental, causam danos que não são passíveis de mitigação, a exemplo dos empreendimentos de hidrelétricas.

O próprio surgimento do instituto da Compensação Ambiental se deu a partir de discussões geradas por grandes projetos hidrelétricos na Amazônia, que identificaram a necessidade da criação de unidades de conservação para a proteção da biodiversidade ao longo do processo de implantação de projetos do setor elétrico.

Podemos nos valer de inúmeros exemplos para retratar os problemas gerados pela construção e funcionamento de tais empreendimentos, que geraram prejuízos irreparáveis não só ao meio ambiente natural como também ao meio ambiente social e pela magnitude foi realizada a análise do caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

Dessa preocupação extrai-se a necessidade de preservação do meio ambiente para as gerações futuras, e apresenta justamente a noção de meio ambiente como um direito coletivo.

As ações devem, ao mesmo tempo, serem propiciadoras de proteção, socorro e assistência, mas também de promoção humana e geração de renda, pela abertura de oportunidades no mercado de trabalho e propulsora de autonomia econômica de cada indivíduo dentro da sua origem social extrativista.

Retrate-se a afirmação, através das palavras de Sílvio Coelho dos Santos:

A proposta de considerar qualquer projeto de desenvolvimento como uma intenção que contemple simultaneamente interesses econômicos, sociais e culturais de uma comunidade, do município, do estado ou do país é rara. A visão unilinear da “evolução humana” e o positivismo prevaleceram, e a ideia de que a humanidade caminha rumo a níveis crescentes de “bem-estar” parece estar presente entre a maioria dos administradores públicos e privados. Os “apagões”, os bolsões de miséria, a exclusão social, econômica e digital, a crise ambiental parece que não fazem parte do dia-a-dia de nossos administradores e empresários. Por isso, o termo desenvolvimento deve ser entendido como mudança. Mudança em favor de toda a sociedade ou, pelo menos, de parte dela. Assim, o básico em qualquer projeto de desenvolvimento de uma determinada cidade, no Brasil de hoje, deve incluir educação, saúde, água tratada, esgoto, eletricidade, transporte público etc, como partes relevantes do projeto propriamente dito.” ...Como se sabe, os projetos do setor elétrico resultam de fato de iniciativas complexas e multidimensionais, compreendendo aspectos econômicos, políticos, socioculturais, técnicos e ecológicos, relacionados em um intrincado jogo de mútuas interações e condicionamentos (...) dependem também (...), pelas suas dimensões, de grandes movimentos de capital e mão-de-obra. Em consequência, produzem profundas alterações em diferentes esferas que extrapolam seus aspectos meramente econômicos e técnicos. Para as populações locais, diretamente atingidas ou não, o incremento da prostituição e das Doenças Sexualmente Transmissíveis (DSTs), além das pressões sobre os sistemas locais de saúde, educação e de assistência social, são realidades que não podem ser minimizadas³⁴⁷.

Desta forma, é cristalino que a compensação da Lei do SNUC, analisada no presente trabalho, não é condizente com a compreensão contemporânea que prevê o âmbito social, humanista e moral em sua abrangência sistêmica ao tratar de meio ambiente.

Em que pese existirem outras formas de compensação ambiental em nosso ordenamento jurídico e outras formas de reparação de danos, sejam eles ao meio ambiente ou aos danos decorrentes dos danos ambientais. Este trabalho faz a análise crítica das contradições da compensação da Lei do SNUC, pelo fato de que se trata de norma que traz um instrumento específico de compensação ao meio ambiente que sofra impactos negativos significativos por empreendimentos licenciáveis, e nessa mesma norma traz o reconhecimento de conceitos e direitos socioambientais, contudo a reparação aos danos futuros ambientais se destina tão somente para a criação e gestão de Unidades de Conservação, e ainda pior, especialmente às Unidades de Conservação

³⁴⁷ SANTOS, Sílvio Coelho dos. Hidrelétricas e suas consequências socioambientais in: Integração, Usinas Hidrelétricas e Impactos Socioambientais. VERDUM, Ricardo. INESC, 2007, p. 42.

Integral, que são incompatíveis com as populações tradicionais, pois são àquelas que não podem ser habitadas pelo homem, e que devem ter intervenção humana mínima.

É de se levar em conta que os danos socioambientais extrapolam o conceito de meio ambiente natural, por mais que estejam diretamente vinculados, já que indissociáveis são.

Assim é necessário que se entenda o meio ambiente natural, artificial, o meio ambiente social, humano e moral, diretamente relacionados e vinculados. Ou seja, é necessário, que haja uma compreensão, mais ampla dos impactos. Uma abordagem socioambiental, que busque um reequilíbrio, através da compensação vinculada à criação e gestão de unidades de conservação, mas também levando em conta a necessária compensação socioambiental de todos os aspectos do meio ambiente afetado, pelo ônus do empreendimento, abarcando de forma inclusiva especialmente as populações tradicionais atingidas.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos**. 1998. Disponível em http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_O_NU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998.pdf?view=1 Acesso em 03 de novembro de 2017.

ACSELRAD, Henri. **As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais**. In: *Conflitos Ambientais no Brasil*, Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2004.

AMADO, Frederico. **Direito Ambiental Esquematizado**. 5.ed. São Paulo: Método, 2014.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 18 ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2016.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **O princípio do poluidor-pagador. Pedra angular da política comunitária do ambiente**. São Paulo: Coimbra, 1997.

ARRUDA, Rinaldo. **Populações Tradicionais e a Proteção dos Recursos Naturais em Unidades de Conservação**. *Ambiente & Sociedade* - Ano II - No 5 - 2o Semestre de 1999. P.82. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/asoc/n5/n5a07> Acesso em 19 de dezembro de 2017.

ARTIGAS, Priscila Santos. **Contribuição ao Estudo das Medidas Compensatórias em Direito Ambiental**. 2001. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo. P. 45. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-15052013-163336/pt-br.php> Acesso em 3 de janeiro de 2018.

BACOVIS, Maria Cristina Martins de Figueiredo. **Direito à participação indígena no aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte**. 2013. 113f. Dissertação (Mestrado em Direito Agroambiental) – Universidade Federal do Mato Grosso, 2013.

BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental na Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. Editora Atlas, 2009.

_____. **A compensação ambiental para a implantação de empreendimentos sujeitos ao epia/rima e para empreendimentos dispensados do epia/rima**. 2016. Disponível em: http://www.planetaverde.org/artigos/arq_01_45_00_05_01_10.pdf. Acesso em 3 de agosto de 2017.

BENATTI, José Heder. **Posse agroecológica & manejo florestal – à luz da Lei 9.985/2000**. Curitiba: Juruá, 2003.

BENSUSAN, Nurit. **Os pressupostos biológicos do sistema nacional de unidades de conservação**. In: *Direito ambiental das áreas protegidas – o regime jurídico das unidades de conservação*. Coord. Antônio Herman Benjamin. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BERNARDELLI JUNIOR, José Maria; RUIZ, Mauro Silva; GALLARDO, Amarilis Lucia Casteli Figueiredo. **Conflitos Socioambientais na APA Bororé-Colônia Dos Preexistentes aos Novos Associados ao Licenciamento Ambiental do Trecho Sul do Rodoanel de São Paulo**. Desenvolvimento em Questão. Editora Unijuí n. 40 jul./set. 2017. Disponível em <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/5706/5408>> Acesso em 18 de novembro de 2017.

BRASIL. **Avaliação de Impactos Sociais de áreas protegidas no Brasil: caminhos e desafios**. Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2011. Disponível em <https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/livro_seminario_avaliacao_web.pdf> Acesso em 19 de dezembro de 2017.

_____. **Constituição Federal de 1988 de 5 de outubro de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 10 de agosto de 2017.

_____. **Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm> Acesso em 28 de agosto de 2017.

_____. **Lei 12.651 de 25 de maio de 2012**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm> Acesso em 3 de novembro de 2017

_____. **Lei 12.651 de 25 de maio de 2012**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm> Acesso em 3 de novembro de 2017

_____. **Lei 11.428 de 22 de dezembro de 2006**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm> Acesso em 9 de dezembro de 2017.

_____. **Lei 9.985 de 18 de julho de 2000**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm> Acesso em 9 de setembro de 2017.

_____. **Medida Provisória 809/17 de 01 de dezembro de 2017**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2017/medidaprovisoria-809-1-dezembro-2017-785846-publicacaooriginal-154379-pe.html>> Acesso em 31 de julho de 2017.

_____. **Lei 5.172/66 de 25 de outubro de 1996**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm> Acesso em 3 de janeiro de 2018.

_____. **Portaria MMA 416 de 03 de novembro de 2010**. Disponível em <<https://afaunanatal.wordpress.com/legislacao-ambiental/portaria-416-2010-mma/>> Acesso em 02 de novembro de 2017.

_____. **Portaria MMA 225 de 30 de junho de 2011.** Disponível em <http://www.mma.gov.br/estruturas/250/_arquivos/portaria225_jun2011_ccaf_completo_250.pdf> Acesso em 03 de novembro de 2017.

CÂMARA TÉCNICA DE MONITORAMENTO DAS CONDICIONANTES DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL DO XINGU. **Indicadores de Belo Monte: Um diálogo entre condicionantes do licenciamento ambiental e o desenvolvimento local.** São Paulo: FGV-EAESP, 2016.

CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis: o município como lócus da sustentabilidade.** São Paulo: Editora RCS, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado de Direito.** Disponível em <<http://www.libertarianismo.org/livros/jjcoedd.pdf>>. Acesso em: 15 de junho 2017.

CAPPELLI, Silvia. **O estudo de impacto ambiental na realidade brasileira.** In: BENJAMIM, Antônio Herman V. (coord.). **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

CAVEDON, Fernanda de Salles e VIEIRA, Ricardo Stanziola. **A Política Jurídica e o Direito Socioambiental: Uma Contribuição para a Decidibilidade dos Conflitos Jurídico-Ambientais.** Novos Estudos Jurídicos, Itajaí. Disponível em <www.univali.br/periodicos> Acesso em 25 de novembro de 2017.

CARNEIRO, Ricardo. **A reserva particular do patrimônio natural – RPPN como beneficiária da compensação ambiental prevista na Lei 9.985/2000.** In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Coord.). **Direito Ambiental em debate.** Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, v. 1, p. 279-289.

CLARK, B. **O processo de AIA: Conceitos básicos.** In: PARTIDÁRIO, M. R. e JESUS, J. (Eds.). **Avaliação do Impacte Ambiental: Conceitos, Procedimentos e Aplicações.** Lisboa: CEPGA, 1994.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução 10/87.** Disponível em <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=61>> Acesso em 20 de outubro de 2017.

_____. **Resolução 01/86.** Disponível em <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>> Acesso em 17 de dezembro de 2017

_____. **Resolução 02/86.** Disponível em <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res96/res0296.html>> Acesso em 8 de dezembro de 2017.

_____. **Resolução 371/06.** Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=493> Acesso em 20 de outubro de 2017.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico.** 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.

DOTTO, A. C.; CUNHA, D. da R. **Tutela ambiental constitucional.** CEPPG – CESUC – Centro de Ensino Superior de Catalão, n. 22, p. 187-198. 2010.

FABRI, Adriano. **A Evolução do Pensamento Ambientalista desde suas Origens até a Proposta Contemporânea da Sustentabilidade.** Anais Eletrônicos do 14º Seminário Nacional de História da Ciência e da Tecnologia. Belo Horizonte, 2014. Disponível em www.14snhct.sbhc.org.br/arquivo/download?ID_ARQUIVO=1600 Acesso em 14 de setembro de 2017.

FARIA, Ivan Dutra. **Compensação Ambiental: os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos.** Brasília: Senado Federal, 2008. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/99899> Acesso em 29 de novembro de 2017.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental – aspectos teóricos e práticos.** Belo Horizonte: Forum, 2007.

FINK, Daniel Roberto. **O controle jurisdicional do licenciamento ambiental.** FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR, Hamílton; DAWALIBI, Marcelo (orgs). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

FINK, Daniel Roberto; MACEDO, André Camargo Horta de. **Roteiro para licenciamento ambiental e outras considerações.** In: Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR., Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro.** 10. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; MORITA, Dione Mari; FERREIRA, Paulo. **Licenciamento ambiental.** São Paulo: Saraiva, 2011.

FONSECA Rafael de Oliveira. **Compensação Ambiental: Da Contradição À Valoração Do Meio Ambiente No Brasil.** In Soc. & Nat., Uberlândia, 27 (2): 209-222, mai/ago/2015, p. 214. Disponível em <http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/view/27456/.pdf> Acesso em 20 de novembro de 2017.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI). **Quem somos?** Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/quem-somos/>>. Acesso em: 30 dez. 2016.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Administrativo e meio ambiente**. 5. Ed. Curitiba: Juruá, 2014.

GUERRA, Sidney. **Competência ambiental à luz da Lei Complementar nº 140/2011**. Nomos, Fortaleza, UFCE, v. 32.1, 2012.

GUIMARÃES, M. A. **Análise da política de meio ambiente e da diretriz estratégica de gestão ambiental do exército brasileiro**. Dissertação (Mestrado). Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

HENKES, Silviana Lúcia; KOHL, Jairo Antônio. **Licenciamento ambiental: um instrumento jurídico disposto à persecução do desenvolvimento sustentável**. In BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (org.). Paisagem, natureza e direito/landscape, nature and law, Vol 2. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005.

INSTITUTO CHICO MENDES DA BIODIVERSIDADE. **Relatório de Gestão Exercício 2016**. Disponível em <http://www.icmbio.gov.br/acessoainformacao/images/stories/Relatorio_de_Gestao_ICMBio_2016-TCU.pdf> Acesso em 3 de novembro de 2017.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Almanaque Brasil Socioambiental**. São Paulo, 2004.

_____. Parecer Técnico nº 21: **Análise do Componente Indígena dos Estudos de Impacto Ambiental**. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/BeloMonteFUNAI.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2016.

_____. **Placar Geral do cumprimento das condicionantes socioambientais para a emissão da Licença de Operação da UHE Belo Monte**. 2014.

_____. **Dossiê Belo Monte: não há condições para a Licença de Operação**. Disponível em <<https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/dossie-belo-monte-site.pdf>> Acesso em 10 de dezembro de 2017.

_____. **Especial Belo Monte: localização**. Disponível em <<http://www.socioambiental.org/esp/bm/loc.asp>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Dicionário Jurídico Tributário**. 3º Edição. Editora Dialética, São Paulo, 2000.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

KAYSER, Hartmut-Emanuel. **Os direitos dos povos indígenas do Brasil: desenvolvimento histórico e estágio atual.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2010.

KRELL, Andreas Joachin. **Discricionariedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e as competências dos órgãos ambientais: um estudo comparativo.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

LAGO, A. A. C. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e a três conferências ambientais das Nações Unidas.** Brasil: Thesaurus Editora, 2007.

LEFF, Enrique. **Globalização, ambiente e sustentabilidade do desenvolvimento.** In: LEFF, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.* Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

LEIS, H.; D'AMATO, J. L. **Para uma Teoria (da Prática) do Ambientalismo.** Rio de Janeiro: Iser, 1994.

LEITE, José Rubem Morato. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial.** 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **A Transdisciplinaridade do Direito Ambiental e a sua Equidade Intergeracional.** Sequência. UFSC, Florianópolis, 2000, p. 124. Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15418/13991>> Acesso em 02 de novembro de 2017.

_____; _____. **Direito ambiental na sociedade de risco.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LEUZINGER, Márcia Dieguez, e CUREAU, Sandra. **Direito ambiental.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LIMA, G. R. **Compensação ambiental de usinas hidrelétricas: Análise da gestão federal e propostas de aplicação.** Dissertação (mestrado) – UFRJ/ COPPE/ Programa de Planejamento Energético, 2015.

LITTLE, Paul E. **Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política.** In: Marcel Bursztyn. (Org.). *A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais.* Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 18. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Regulamentação do estudo de impacto ambiental.** Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986.

MACHADO, Paulo Affonso Leme; MILARÉ, Édís. **Novo Código Florestal.** 2. ed. Revista dos Tribunais, 2013.

MADEIRO, Carlos. **Após Belo Monte, Altamira (PA) supera taxa de homicídios de país mais violento do mundo.** Colaboração para o UOL, 04/03/2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/03/04/depois-de-belo-monte-altamira-pa-supera-taxa-de-homicidios-de-pais-mais-violento-do-mundo.htm>>. Acesso em 15 de março de 2017.

MARCONDES, Dal. **Belo Monte: uma usina de promessas.** Colaboração para Carta Capital, 29/06/2015. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sustentabilidade/belo-monte-uma-usina-de-promessas-8007.html>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo.** 20. Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MELO, Ana A. M. **Compensação Ambiental.** 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito Milton Campos, Nova Lima, Minas Gerais, 2006.

MELLO, Cecília. **Elementos para análise do RIMA de Belo Monte à luz das conclusões e recomendações do projeto Avaliação de Equidade Ambiental.** In: SANTOS, Sônia Maria Simões Barbosa Magalhães; HERNANDEZ, Francisco del Moral (Org.). Painel de especialistas: análise crítica do estudo de impacto ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte. Belém, Pará, 2009.

MENDES JUNIOR, José Rogério de Souza; REIS, João Rodrigo Leitão dos; CARDOSO, Jarcineide Pinheiro. **Compensação ambiental prevista na Lei 9.985/2000: estado da arte no Estado do Amazonas.** RDA, v. 20, n. 77, p. 335-359, jan./mar. 2015. Disponível em <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/90171>> Acesso em 01 de outubro de 2017.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco – doutrina, jurisprudência, glossário.** 7. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

MILARÉ, Edis; ARTIGAS, Priscila Santos. **Compensação ambiental: questões controversas.** Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 43, jul.-set., 2006.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Programa Nacional de Capacitação de gestores ambientais: licenciamento ambiental.** – Brasília: MMA, 2009. Disponível em <http://www.mma.gov.br/estruturas/dai_pnc/_arquivos/pnc_caderno_licenciamento_ambiental_01_76.pdf> Acesso em 01 de dezembro de 2017.

_____. **Compensação Ambiental Federal destinou R\$ 411,5 milhões a 150 unidades de conservação em 2016.** 2017. Disponível em <<http://www.ibama.gov.br/noticias/422-2017/1101-compensacao-ambiental-federal-destinou-r-411-5-milhoes-a-150-unidades-de-conservacao-em-2016>> Acesso em 3 de novembro de 2017.

_____. **Notícias saiba mais.** Disponível em <<http://www.icmbio.gov.br/portal/acidente-ambiental-rio-doce/7000-uncategorised/7781-noticia-com-saiba-mais>> Acesso em 2 de novembro de 2017.

_____. **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.** Disponível em <<http://www.icmbio.gov.br/portal/oinstitu>> Acesso em 2 de dezembro de 2017.

_____. **Governo publica MP que fortalece as UCs. 2017.** Disponível em <<http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/9338-governo-publica-mp-que-fortalece-as-ucs>> Acesso em 9 de novembro de 2017.

_____. **Medida Provisória destrava aplicação de R\$ 1,2 bilhão em Unidades de Conservação.** 2017. Disponível em <<http://www.ibama.gov.br/noticias/422-2017/1279-medida-provisoria-destrava-aplicacao-de-r-1-2-bilhao-em-unidades-de-conservacao>> Acesso em 9 de novembro de 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL DO PARÁ. **Processos Caso Belo Monte.** Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2011/arquivos/LP342-2010-Belo-Monte.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

MOTA, Mauricio. **A função socioambiental da propriedade: a compensação ambiental como decorrência do Princípio do usuário pagador.** Revista de Direito da Cidade, v. 7, n. 2, 2015, p. 776-803.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS (MAB). **As violações de Direitos na remoção dos atingidos por Belo Monte na área urbana de Altamira.** INSTITUTO SOCIO AMBIENTAL, 2015.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado.** 5ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

NOVICKI, V. **Educação para o desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis?** Linhas Críticas, Brasília, v. 15, n. 29, p. 215-232. 2009.

NORTE ENERGIA. **16º o Relatório de Monitoramento Socioambiental Independente do Projeto UHE Belo Monte para o BNDES,** 2017. P. 32-33. Disponível em <<http://norteenergiasa.com.br/tcm/docs/16-relatorio-bndes-belo-monte-jan-a-mar-2017.pdf>> Acesso em 19 de dezembro de 2017.

_____. **Composição Acionária.** Disponível em: <<http://norteenergiasa.com.br/site/portugues/composicao-acionaria/>>. Acesso em: 29 dez. 2016.

_____. **Projeto Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica Belo Monte: Planos, Programas e Projetos,** v. 1, 2010.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues. **A chamada ‘compensação financeira SNUC’**. Revista Dialética de Direito Tributário, n. 133, out.2006.

OLIVEIRA, K.P.; PINHEIRO, G.T.; BARROS, A.C. **Compensação Ambiental. Um retrato sobre o cenário brasileiro**. The Nature Conservancy: Brasil, 2015.

PIETRO, Maria Silvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PINTO, Mariana Oliveira. **Estudos de impacto ambiental e unidades de conservação: algumas ponderações sobre a compensação de impactos**. In: Congresso Internacional de Direito Ambiental: paisagem, natureza e Direito. São Paulo: Instituto o direito por um planeta verde, 2005. Vol. 2.

PLATAFORMA BRASILEIRA DE DIREITOS HUMANOS, ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, PLATAFORMA (DHESCA). **Relatório da missão Xingu: violações de direitos humanos no licenciamento da usina hidrelétrica de Belo Monte**. Lisboa: DHESCA, 2010.

RAMOS, André Marconato. **A construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: Conflito socioambiental e impacto sobre as comunidades locais**. 2015. 126 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2015.

REZENDE, Leonardo Pereira. **Avanços e contradições do licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

RIBEIRO, Job Antonio Garcia; CAVASSAN, Osmar. **Os conceitos de ambiente, meio ambiente e natureza no contexto da temática ambiental: definindo significados**. Góndola, enseñanza y aprendizaje de las ciencias, [S.l.], v. 8, n. 2, p. 61 - 76, jul. 2013. ISSN 2346-4712. p. 171. Disponível em: <<https://revistas.udistrital.edu.co/ojs/index.php/GDLA/article/viewFile/5149/6768>> Acesso em 28 de outubro de 2017.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Aspectos jurídicos da compensação ambiental do art. 36, § 1º da lei brasileira das Unidades de Conservação (Lei 9985/2000)**. Revista de Direito Ambiental. v.46, 2007. Disponível em: <http://www.marceloabelha.com.br/site/publicacoes.php>

RODRIGUES, Cintya Maria Costa. **Águas aos olhos de Santa Luzia. Um estudo de memória sobre o deslocamento compulsório de sítiantes em Nazaré Paulista**. Campinas: Editora da UNICAMP-CMU Publicações, 1999.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direito: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. Editora Peirópolis, Instituto Socioambiental e Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/SANTILLI_Juliana-Socioambientalismo-e-novos-direitos.pdf> Acesso em 02 de novembro de 2017.

SANTOS, Sívio Coelho dos. **Hidrelétricas e suas consequências socioambientais**. In: Integração, Usinas Hidrelétricas e Impactos Socioambientais. VERDUM, Ricardo. INESC, 2007.

SANTOS, Sônia Maria Simões Barbosa Magalhães; HERNANDEZ, Francisco del Moral. **Painel de Especialistas: análise crítica do Estudo de Impacto Ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte**, 2009. Disponível em <https://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Belo_Monte_Painel_especialistas_EIA.pdf> Acesso em 01 de novembro de 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. 4. Ed. Revista dos Tribunais, 2014.

SERRAGLIO, Diogo Andreola; SOCCOL, Flávia Thomaz. **Os Deslocados Ambientais da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e a Violação de Direitos em Projetos de Desenvolvimento**. In: Refugiados Ambientais. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. Disponível em <<https://ufrbr.br/editora/index.php/editais?download=401:refugiados-ambientais>> Acesso em 05 de fevereiro de 2018.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

_____. **Direito ambiental constitucional**. 5. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVEIRA, E. D. da. **Socioambientalismo amazônico e a propedêutica de uma ética ambiental emancipatória**. Conpedi: Manaus. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/estado_dir_povos_edson_damas_da_silveira.pdf> Acesso em 01 de outubro de 2017.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

SOUZA, Luiz Fernando de. **Manual de apoio à atuação do Ministério Público : Unidades de Conservação, criação, implantação e gestão**. 1. ed. – Porto Alegre: Andrefc.com Assessoria e Consultoria em Projetos, 2015. p. 45-49. Disponível em <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20150528173846_57.pdf> Acesso em 29 de outubro de 2017.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Liberdades e outros direitos: ensaios socioambientais**. Curitiba: Letra da Lei, 2011.

STF. **ADI: 3378**. Relator: CARLOS BRITTO. Data de Julgamento: 09/04/2008. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/ADI3378.pdf>> Acesso em 30 de novembro de 2017.

_____. **AGR: 17364**. Relator: ROBERTO BARROSO. Data de Julgamento: 21/10/2016. Disponível em <www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=310686144&tipoApp> Acesso em 15 de novembro de 2017.

_____. **RCL: 8465**. Relator: MARCO AURÉLIO. Data de Julgamento: 10/03/2010). Disponível em <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wf_a4kBzj1kJ:www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp%3Fid%3D15329874306%26tipoApp%3D.pdf+%&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=cl> Acesso em 30 de agosto de 2017.

TCU. **TC 014.293/2012-9**. Revisor: WALTON ALENCAR RODRIGUES. Data de Julgamento: 20 de abril de 2016. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=10969064&codPapelTramitavel=55376522>> Acesso em 20 de novembro de 2017.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. 6. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

TUNDISI, Helena da Silva Freire. **Usos de Energia**. 9ª ed. São Paulo: Atual, 1991.

UN HRC. **Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples**. James Anaya. July 2002. A/HRC/21/47, §§49 e 50. Disponível em <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-47_en.pdf> Acesso em 28 de outubro de 2017.

VARELA, C. A. **Instrumentos de políticas ambientais, casos de aplicação e seus impactos para as empresas e a sociedade**. In: IX Encontro nacional sobre gestão empresarial e meio ambiente, Curitiba, 2007.

VAZ CERQUINHO, Maria Cuervo Silva. **Do Impacto Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 637, Nov. 1988.

WEIGAND JR., Ronaldo; WEIGAND, Vera Maria. **Cotas de Reserva Ambiental (CRA) para a conservação e o desenvolvimento sustentável: informações básicas para tomadores de decisão nos Estados**. Elaboração: Brasília: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, 2015. P. 5. Disponível em <http://www.observatorioflorestal.org.br/sites/default/files/cotas004_1alta_parapublicacaoonline.pdf> Acesso em 09 de outubro de 2017.

ANEXOS

ANEXO 01

**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

DECRETO Nº 6.848, DE 14 DE MAIO DE 2009.

Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, para regulamentar a compensação ambiental.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000,

DECRETA:

Art. 1º Os arts. 31 e 32 do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 31. Para os fins de fixação da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA estabelecerá o grau de impacto a partir de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, ocasião em que considerará, exclusivamente, os impactos ambientais negativos sobre o meio ambiente.

§ 1º O impacto causado será levado em conta apenas uma vez no cálculo.

§ 2º O cálculo deverá conter os indicadores do impacto gerado pelo empreendimento e das características do ambiente a ser impactado.

§ 3º Não serão incluídos no cálculo da compensação ambiental os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais.

§ 4º A compensação ambiental poderá incidir sobre cada trecho, naqueles empreendimentos em que for emitida a licença de instalação por trecho.” (NR)

“Art. 32. Será instituída câmara de compensação ambiental no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:

I - estabelecer prioridades e diretrizes para aplicação da compensação ambiental;

II - avaliar e auditar, periodicamente, a metodologia e os procedimentos de cálculo da compensação ambiental, de acordo com estudos ambientais realizados e percentuais definidos;

III - propor diretrizes necessárias para agilizar a regularização fundiária das unidades de conservação; e

IV - estabelecer diretrizes para elaboração e implantação dos planos de manejo das unidades de conservação.” (NR)

Art. 2º O Decreto nº 4.340, de 2002, passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos:

“Art. 31-A. O Valor da Compensação Ambiental - CA será calculado pelo produto do Grau de Impacto - GI com o Valor de Referência - VR, de acordo com a fórmula a seguir:

CA = VR x GI, onde:

CA = Valor da Compensação Ambiental;

VR = somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento, não incluídos os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos causados pelo empreendimento, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais; e

GI = Grau de Impacto nos ecossistemas, podendo atingir valores de 0 a 0,5%.

§ 1º O GI referido neste artigo será obtido conforme o disposto no Anexo deste Decreto.

§ 2º O EIA/RIMA deverá conter as informações necessárias ao cálculo do GI.

§ 3º As informações necessárias ao cálculo do VR deverão ser apresentadas pelo empreendedor ao órgão licenciador antes da emissão da licença de instalação.

§ 4º Nos casos em que a compensação ambiental incidir sobre cada trecho do empreendimento, o VR será calculado com base nos investimentos que causam impactos ambientais, relativos ao trecho.” (NR)

“Art. 31-B. Caberá ao IBAMA realizar o cálculo da compensação ambiental de acordo com as informações a que se refere o art. 31-A.

§ 1º Da decisão do cálculo da compensação ambiental caberá recurso no prazo de dez dias, conforme regulamentação a ser definida pelo órgão licenciador.

§ 2º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior.

§ 3º O órgão licenciador deverá julgar o recurso no prazo de até trinta dias, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

§ 4º Fixado em caráter final o valor da compensação, o IBAMA definirá sua destinação, ouvido o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes e observado o § 2º do art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000.” (NR)

Art. 3º Nos processos de licenciamento ambiental já iniciados na data de publicação deste Decreto, em que haja necessidade de complementação de informações para fins de aplicação do disposto

$CAP = IM \times ICAP \times IT$, onde:

70

IM = Índice Magnitude;

ICAP = Índice Comprometimento de Área Prioritária; e

IT = Índice Temporalidade.

O CAP terá seu valor variando entre 0 e 0,25%.

O CAP tem por objetivo contabilizar efeitos do empreendimento sobre a área prioritária em que se insere. Isto é observado fazendo a relação entre a significância dos impactos frente às áreas prioritárias afetadas. Empreendimentos que tenham impactos insignificantes para a biodiversidade local podem, no entanto, ter suas intervenções mudando a dinâmica de processos ecológicos, afetando ou comprometendo as áreas prioritárias.

1.3 - IUC: Influência em Unidade de Conservação:

O IUC varia de 0 a 0,15%, avaliando a influência do empreendimento sobre as unidades de conservação ou suas zonas de amortecimento, sendo que os valores podem ser considerados cumulativamente até o valor máximo de 0,15%. Este IUC será diferente de 0 quando for constatada a incidência de impactos em unidades de conservação ou suas zonas de amortecimento, de acordo com os valores abaixo:

G1:parque (nacional, estadual e municipal), reserva biológica, estação ecológica, refúgio de vida silvestre e monumento natural = 0,15%;

G2:florestas (nacionais e estaduais) e reserva de fauna = 0,10%;

G3:reserva extrativista e reserva de desenvolvimento sustentável = 0,10%;

G4:área de proteção ambiental, área de relevante interesse ecológico e reservas particulares do patrimônio natural = 0,10%; e

G5:zonas de amortecimento de unidades de conservação = 0,05%.

2. Índices:

2.1 - Índice Magnitude (IM):

O IM varia de 0 a 3, avaliando a existência e a relevância dos impactos ambientais concomitantemente significativos negativos sobre os diversos aspectos ambientais associados ao empreendimento, analisados de forma integrada.

Valor	Atributo
0	ausência de impacto ambiental significativo negativo
1	pequena magnitude do impacto ambiental negativo em relação ao comprometimento dos recursos ambientais
2	média magnitude do impacto ambiental negativo em relação ao comprometimento dos recursos ambientais
3	alta magnitude do impacto ambiental negativo

2.2 - Índice Biodiversidade (IB):

O IB varia de 0 a 3, avaliando o estado da biodiversidade previamente à implantação do empreendimento.

Valor	Atributo
0	Biodiversidade se encontra muito comprometida
1	Biodiversidade se encontra medianamente comprometida
2	Biodiversidade se encontra pouco comprometida
3	área de trânsito ou reprodução de espécies consideradas endêmicas ou ameaçadas de extinção

2.3 - Índice Abrangência (IA):

O IA varia de 1 a 4, avaliando a extensão espacial de impactos negativos sobre os recursos ambientais. Em casos de empreendimentos lineares, o IA será avaliado em cada microbacia separadamente, ainda que o trecho submetido ao processo de licenciamento ultrapasse os limites de cada microbacia.

Nota: para empreendimentos lineares deverão ser considerados compartimentos homogêneos da paisagem para que os impactos sejam mensurados adequadamente em termos de abrangência, não devendo ser considerados de forma cumulativa. O resultado final da abrangência será considerado de forma proporcional ao tamanho deste compartimento em relação ao total de compartimentos.

Valor	Atributos para empreendimentos terrestres, fluviais e lacustres	Atributos para empreendimentos marítimos ou localizados concomitantemente nas faixas terrestre e marítima da Zona Costeira	Atributos para empreendimentos marítimos (profundidade em relação à lâmina d'água)
1	impactos limitados à área de uma microbacia	impactos limitados a um raio de 5km	profundidade maior ou igual a 200 metros
2	impactos que ultrapassem a área de uma microbacia limitados à área de uma bacia de 3ª ordem	impactos limitados a um raio de 10km	profundidade inferior a 200 e superior a 100 metros
3	impactos que ultrapassem a área de uma bacia de 3ª ordem e limitados à área de uma bacia de 1ª ordem	impactos limitados a um raio de 50km	profundidade igual ou inferior a 100 e superior a 50 metros
4	impactos que ultrapassem a área de uma bacia de 1ª ordem	impactos que ultrapassem o raio de 50km	profundidade inferior ou igual a 50 metros

2.4 - Índice Temporalidade (IT):

O IT varia de 1 a 4 e se refere à resiliência do ambiente ou bioma em que se insere o empreendimento. Avalia a persistência dos impactos negativos do empreendimento.

Valor	Atributo
1	imediate: até 5 anos após a instalação do empreendimento;
2	curta: superior a 5 e até 15 anos após a instalação do empreendimento;
3	média: superior a 15 e até 30 anos após a instalação do empreendimento;
4	longa: superior a 30 anos após a instalação do empreendimento.

2.5 - Índice Comprometimento de Áreas Prioritárias (ICAP):

O ICAP varia de 0 a 3, avaliando o comprometimento sobre a integridade de fração significativa da área prioritária impactada pela implantação do empreendimento, conforme mapeamento oficial de áreas prioritárias aprovado mediante ato do Ministro de Estado do Meio Ambiente.

Nota: para empreendimentos lineares deverão ser considerados compartimentos homogêneos da paisagem para que os impactos sejam mensurados adequadamente em termos de comprometimento de área prioritária, não devendo ser considerados de forma cumulativa. O resultado final do ICAP será considerado de forma proporcional ao tamanho deste compartimento em relação ao total de compartimentos. Impactos em Unidades de Conservação serão computados exclusivamente no IUC.

Valor	Atributo
0	inexistência de impactos sobre áreas prioritárias ou impactos em áreas prioritárias totalmente sobrepostas a unidades de conservação.
1	impactos que afetem áreas de importância biológica alta
2	impactos que afetem áreas de importância biológica muito alta
3	impactos que afetem áreas de importância biológica extremamente alta ou classificadas como insuficientemente conhecidas

ANEXO 02

METODOLOGIA PARA A GRADAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL VISANDO ESTABELEÇER CRITÉRIOS DE VALORAÇÃO DA COMPENSAÇÃO REFERENTE A UNIDADES DE PROTEÇÃO INTEGRAL EM LICENCIAMENTOS AMBIENTAIS

MATRIZ PARA VALORAÇÃO DO GRAU DE IMPACTO PARA CONSECUÇÃO DE MEDIDA COMPENSATÓRIA

CATEGORIA DO EMPREENDIMENTO:

Componentes	Localização	Porte	Fatores Ambientais	Sócio – Cultural Econômico	Matriz de Impactos	Média final dos pesos $\Sigma / 5$
Média dos pesos	A	B	C	D	E	GI

NOTAS EXPLICATIVAS:

- a) Os indicadores, em cada componente, são mensurados por uma escala de 1 a 5, conforme tabela de Análise do Componente. A soma dos pesos, de cada componente, é dividida pelo número de componentes. O número obtido (média aritmética) é o Grau de Impacto a ser valorado.
- b) Cada Categoria de Empreendimento terá seu quadro configurado de acordo com a sua especificidade.

GI – GRAU DE IMPACTO	CA – Compensação Ambiental (%)
1 a 5	$CA = GI \times 0,1$

FORNTE: IBAMA – ROTEIRO METODOLÓGICO, 2003, p. 8.

NOTAS EXPLICATIVAS:

- a) O Grau de Impacto - GI - é a Média Final dos pesos atribuídos aos Componentes, calculada na tabela de análise da Categoria do Empreendimento.
- b) A Compensação Ambiental - CA - incidirá sobre o custo total dos investimentos para implantação do empreendimento.
- c) Na fórmula acima serão considerados os tetos percentuais: máximo 0,5% e mínimo de 0,1%.

Custo Total para Implantação do Empreendimento CT - (R\$)	Valor da Compensação Ambiental (R\$) $VCA = CT \times CA$

I) ANÁLISE DO COMPONENTE: LOCALIZAÇÃO

Perguntas orientadoras, ou de verificação de ações, sem considerar magnitude ou importância dos impactos:

- a) Qual é o contexto ambiental, econômico e sócio-cultural da região de abrangência pelo empreendimento?
 b) O empreendimento poderá interferir no ordenamento e planejamento desse contexto regional?

INDICADORES	Proximidade de Unidades de Conservação	Interior de APA	Áreas Estratégicas Estaduais	Bacias Hidrográficas	ARESUR Faxinais	Áreas Prioritárias federais p/a conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade.	Média dos pesos = $\Sigma / 6$
PESOS							A

1) PROXIMIDADE DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (UC) – conforme Decreto Estadual 3320/04, art.4º (exceto as APAs).

- a) O Plano de Manejo estabelecerá a zona de amortecimento, determinando limites sob influências diretas.

Zona de Amortecimento	Não	Sim
PESOS	0	5

b) A tabela abaixo será utilizada quando a UC não tiver Plano de Manejo.

Proximidade à UC	> 10 km	10 a 8 km	7,9 a 6 km	5,9 a 4 km	3,9 – 2 km	< 2 km
PESOS	0	1	2	3	4	5

2) INTERIOR À APA – Área de Proteção Ambiental – conforme Decreto Estadual 3320/04, art.4º

Ocorrência	Não	Sim
PESOS	0	5

3) ÁREAS ESTRATÉGICAS P/CONSERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DA BIODIVERSIDADE NO ESTADO DO PARANÁ – Resolução Conjunta SEMA/IAP nº005/2009, de 29/09/09.

Ocorrência	Não	Sim
PESOS	0	5

4) **BACIAS HIDROGRÁFICAS** – Classificação das águas doces, salobras e salinas conforme as Portarias SUREHMA (5/89; 3 a 13 de 1991; 16 e 17 de 1991; 19 e 20 de 1992) que enquadram os cursos d'água das Bacias Hidrográficas no Paraná.

Águas	Salobras		Salinas		Doces				
Classes	8	7	6	5	4	3	2	1	Especial
Pesos	3,5	5	3,5	5	3,5	4,5	4,5	5	5

5) **ARESUR** – Áreas Especiais de Uso Regulamentado (Faxinais) – Decreto Estadual 3.446/97.

ARESUR	Não	Sim
PESOS	0	5

6) **ÁREAS PRIORITÁRIAS FEDERAIS PARA A CONSERVAÇÃO, UTILIZAÇÃO SUSTENTÁVEL E REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS DA BIODIVERSIDADE BRASILEIRA.**

- a) Decretos Federais nº 4.339/02, nº 5.092/04 e nº 5.758/06 e Portaria MMA, nº 009/07
 b) O MMA mapeou 55 áreas prioritárias para o Estado do Paraná
 c) Peso para este indicador será = (peso Importância Biológica + peso Prioridade p/ Ação) dividido por 2
 d) Para análise deste indicador considera-se o Mapa do MMA e listagem específica para o Paraná

Importância Biológica Cor no Mapa Bioma	Alta Amarela	Muito Alta Laranja	Extremamente Alta Vermelha
Mata Atlântica - MA	099 – 103 – 109 – 134 – 136 – 140 – 144 – 194 – 199 – 260	096 – 102 – 114 – 117 – 118 – 119 – 120 – 124 – 125 – 128 – 130 – 131 – 139 – 143 – 186 – 188 – 192 – 196 – 201 – 204 – 241 – 258	094 – 106 – 107 – 111 – 116 – 121 – 127 – 132 – 135 – 137 – 142 – 147 – 148 – 150 – 160 – 161 – 165 – 166 – 176 – 181 – 202 – 228 – 254
Zona Costeira – ZC	////////////////////	113 – 122 – 126	108 – 110 – 112 – 115 – 123
Zona Marinha - ZM	////////////////////	////////////////////	008
Cerrado - CE	////////////////////	////////////////////	001 – 002 – 003 – 004 – 005 – 006

Prioridade p/ Ação Preenchimento no Mapa Bioma	Alta 	Muito Alta 	Extremamente Alta 
Mata Atlântica - MA	107 – 114 – 117 – 119 – 120 – 124 – 125 – 127 – 128 – 136 – 139 – 143 – 150 – 160 – 165 – 166 – 181 – 188 – 192 – 194 – 196 – 199 – 201 – 202 – 228 – 241	096 – 102 – 103 – 109 – 116 – 118 – 130 – 131 – 140 – 186 – 204 – 258 – 260 –	094 – 099 – 106 – 111 – 121 – 132 – 134 – 135 – 137 – 142 – 144 – 147 – 148 – 161 – 176 – 254
Zona Costeira – ZC	////////////////////	113 – 122 – 126	108 – 110 – 112 – 115 – 123
Zona Marinha - ZM	////////////////////	////////////////////	008
Cerrado - CE	////////////////////	////////////////////	001 – 002 – 003 – 004 – 005 – 006

II) ANÁLISE DO COMPONENTE: PORTE

Condicionantes	Área construída (m ²)	Investimento Total (UPF/PR)	Número de empregados	Peso B
Pequeno	< 2000	2.000 a 8.000	< 50	1,25
Médio	2000 a 10.000	8.001 a 80.000	50 a 100	2,5
Grande	10.001 a 40.000	80.001 a 800.000	100 a 1.000	3,75
Excepcional	> 40.000	> 800.000	> 1.000	5

Fonte: PARANÁ, Lei Estadual 10.233/92.

NOTAS EXPLICATIVAS:

- a) UPF/ PR: unidade padrão fiscal do Paraná = R\$...... (em ..J./..). É estabelecida anualmente pela Secretaria Estadual da Fazenda.
- b) O Porte do empreendimento será avaliado pelo indicador com maior graduação dentre os três condicionantes.

III) ANÁLISE DO COMPONENTE: FATORES AMBIENTAIS

INDICADO RES	Fragmentação de Habitats	Flora	Fauna	Solo e sub-solo	Recursos Hidricos	Clima e Qualidade do ar	Paisagem	Média final dos pesos = $\Sigma / 7$
PESOS								C

1) FRAGMENTAÇÃO DE HABITATS = Peso a (Redução de Área) + Peso b (Redução da Conectividade) : 2

Obs: Análise pela projeção em mapas, de uma situação futura, com a implantação do projeto.

Peso a	1	3	5
% Redução de área	<10	10 – 15	> 15

a) % Redução de Área = (Área Suprimida : Área Total) x 100

Peso b	1	3	5
Área Remanescente	Bloco remanescente único e fluxo contínuo	Grandes blocos e conexão parcial entre fragmentos	Vários blocos e fragmentos menores isolados e conexão comprometida

b) Considera-se qualquer formação vegetacional, pois mesmo áreas antropizadas podem estabelecer conectividade pela fauna.

2) FLORA:

Variáveis: Sim ou Não. Ocorrências: a) endemismo; b) espécies sob ameaças – rara; vulnerável; perigo; c) área antropizada (supõe-se inexistência de espécies nativas ameaçadas)

Pesos	1	2	3	3,5	3,5	4,5	4,5	4,5	4,5	5	5	5	5	5	5	5
Ocorrência																
Endemismo	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	S	S	S	S	S	S
Perigo	N	N	N	N	N	S	S	S	S	N	N	N	N	S	S	S
Vulnerável	N	N	N	S	S	N	N	S	S	N	N	S	S	N	N	S
Rara	N	N	S	N	S	N	S	N	S	N	S	N	S	N	S	N
Área Antropizada	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N

Perigo – maior ameaça;
 Vulnerável – medianamente ameaçada;
 Rara – menor ameaça

3) FAUNA:

Variáveis: Sim ou Não. Ocorrências: a) Endemismo; b) espécies sob ameaças: LC; NT; VU;

Pesos	1	2	3,5	3,5	4,5	4,5	4,5	4,5	5	5	5	5	5	5	5
Ocorrência															
Endemismo	N	N	N	N	N	N	N	N	S	S	S	S	S	S	S
VU	N	N	N	N	S	S	S	S	N	N	N	N	S	S	S
NT	N	N	S	S	N	N	S	S	N	N	S	S	N	N	S
LC	N	S	N	S	N	S	N	S	N	S	N	S	N	S	N

VU (vulnerável – risco alto);
 NT (*near threatened* – quase ameaçada);
 LC (*least concern* - preocupação menor)

4) SOLO E SUB-SOLO:

	OCORRÊNCIA	
	S	N
PERGUNTAS ORIENTADORAS OU LISTAGEM PARA SIMPLES VERIFICAÇÃO		
1. A geologia da área apresenta problemas em relação ao tipo de projeto em consideração?		
2. Intervenções nos solos poderão gerar conseqüências adversas à permeabilidade do solo e sua macro e micro drenagem?		
3. As intervenções nos solos poderão potencializar a erodibilidade e carreamento de sedimentos que possam provocar assoreamentos nos cursos d'água?		
4. As características da topografia local impõem restrições ao projeto e à localização do empreendimento?		
5. O empreendimento é incompatível com os usos do solo em torno, tais como recreação, agricultura, florestas?		
6. Observa-se a tendência de desmatamentos, prejudicando a cobertura dos solos?		
7. Haverá deposição de produtos que possam gerar contaminação dos solos?		
Soma das ocorrências positivas		
Peso = Σ das ocorrências positivas X 5 (peso máximo) / n° total de ocorrências = (ocorrências positivas) X 0,714		

FONTE: a) MAIA – Manual de Avaliação de Impactos Ambientais, SEMA/IAP – PIAB, Curitiba, set.1999, cap.3100, p.11.

b) Coletânea de textos traduzidos: Índices Hidro-Ambientais – Análise e Avaliação do seu uso na estimação dos impactos ambientais e projetos hídricos, IAP-GTZ, Curitiba, 1995.

5) RECURSOS HÍDRICOS:

	OCORRENCIA	S	N
PERGUNTAS ORIENTADORAS OU LISTAGEM PARA SIMPLES VERIFICAÇÃO			
1. Alguma característica hidrográfica da área impede a construção ou a operação de alguma parte do empreendimento?			
2. O empreendimento acarretará no enquadramento do corpo d'água superficial a classes inferiores a atual?			
3. A qualidade da água superficial e subterrânea será alterada negativamente com a implantação do empreendimento?			
4. Poderá afetar o padrão de drenagem da área?			
5. Caso sejam necessárias operações de drenagem, existe algum fator que restrinja ou impeça o trabalho de se realizar?			
6. Poderá ocorrer a redução na capacidade de recarga do aquífero, afetando assim o lençol freático?			
7. Poderá afetar o fluxo da água subterrânea?			
8. Haverá alteração no curso original ?			
9. Aumentará a demanda de recursos hídricos em qualidade e volume, em horizontes definidos de tempo?			
10. Acarretará em menor vazão no fluxo original?			
11. Acarretará na redução do potencial de navegabilidade?			
12. Poderá resultar em alterações no leito e margens dos cursos d'água?			
13. Ocorrerá emissão de efluentes sobre os corpos d'água?			
14. Alterará o gradiente de salinidade e/ou mais correntes do estuário, levando a aumentos nas concentrações de poluentes ou problemas de dispersão?			
15. Haverá prejuízo à dinâmica da população de ictiofauna e demais comunidades de organismos do meio aquático?			
Soma das ocorrências positivas			
Peso = Σ das ocorrências positivas X 5 (peso máximo)/ n° total de ocorrências = (ocorrências positivas) X 0,333			

FONTE: a) MAIA – Manual de Avaliação de Impactos Ambientais, SEMA/IAP – PIAB, Curitiba, set.1999, cap.3100, p.11.

b) Coletânea de textos traduzidos: Índices Hidro-Ambientais – Análise e Avaliação do seu uso na estimação dos impactos ambientais e projetos hídricos, IAP-GTZ, Curitiba, 1995.

c) Legislação paranaense de recursos hídricos: Lei estadual nº 12.726/99 e decretos que estruturam a gestão de recursos hídricos no Estado do Paraná, 2002.

6) CLIMA E QUALIDADE DO AR

	OCORRENCIA	S	N
PERGUNTAS ORIENTADORAS OU LISTAGEM PARA SIMPLES VERIFICAÇÃO			
1. Há algum fator climático que possa restringir o empreendimento?			
2. Há algum fator climático que possa influenciar a dispersão de poluentes? (direção e intensidade dos ventos p/ex.)			
3. Haverá emissão e dispersão de odores que causarão incômodos à população?			
4. Haverá emissão de material particulado?			
5. Acarretará em poluição sonora que venha afetar as proximidades ao empreendimento?			
6. Haverá emissão de gases?			
7. Haverá emissão e concentração de vapores?			
Soma das ocorrências positivas			
Peso = Σ das ocorrências positivas X 5 (peso máximo)/ n° total de ocorrências = (ocorrências positivas) X 0,714			

FONTE: a) MAIA – Manual de Avaliação de Impactos Ambientais, SEMA/IAP – PIAB, Curitiba, set.1999, cap.3100, p.11.

b) Coletânea de textos traduzidos: Índices Hidro-Ambientais – Análise e Avaliação do seu uso na estimação dos impactos ambientais e projetos hídricos, IAP-GTZ, Curitiba, 1995.

7) PAISAGEM: PESO 5 a) Pouco Comprometida - Paisagem quase totalmente íntegra; Grandes blocos intactos com mínima influência do entorno; Conexão garante dispersão de todas as espécies; Populações persistentes e pouco afetadas pelas pressões antrópicas; Processos funcionais íntegros e pouco alterados/afetados por atividades antrópicas; Estrutura trófica íntegra com presença de espécies de "topo de cadeia trófica", bem como de "grandes herbívoros".

PESO 3 b) Medianamente Comprometida - Paisagem parcialmente antropizada e fragmentada; Pelo menos um grande bloco; Conexão entre fragmentos permite dispersão da maioria das espécies; Populações de espécies chave comprometidas, mas processos funcionais preservados.

PESO 1 c) Muito Comprometida - Paisagem predominantemente antropizada; Fragmentos pequenos e isolados; Conexão e dispersão entre fragmentos comprometidas; Totalmente influenciados pelas atividades do entorno (sem área núcleo); Predadores de topo de cadeia, grandes herbívoros ou outras espécies chaves perdidas; Invasão por espécies exóticas; Estrutura e função comprometidas.

NOTA EXPLICATIVA: Considera-se análise sobre a paisagem visualizada antes da instalação do empreendimento

IV) ANÁLISE DO COMPONENTE: SÓCIO – CULTURAL – ECONÔMICO

INDICADORES	Perguntas Orientadoras	Remanejamento/ Assentamento	Patrimônio Cultural	Média dos pesos = $\Sigma / 3$
PESOS				D

1) PERGUNTAS ORIENTADORAS, OU LISTAGEM PARA SIMPLES VERIFICAÇÃO DE AÇÕES, SEM CONSIDERAR MAGNITUDE OU IMPORTÂNCIA DOS IMPACTOS:

PERGUNTAS ORIENTADORAS	OCORRÊNCIA	S	N
1. O empreendimento é compreendido e aceito pela comunidade?			
2. Haverá sobrecarga à infra-estrutura pública na prestação de serviços como escola, saúde, saneamento, segurança, comunicação, transportes, etc?			
3. A população explora recursos naturais (flora, fauna, água, minerais), como matéria prima, na forma extrativista, para sua subsistência ou comercialmente?			
4. O empreendimento influenciará essa exploração de forma negativa?			
5. A região é utilizada como patrimônio turístico, ou ainda, como lazer pela comunidade local?			
6. O empreendimento afetará essa forma de apropriação (Turismo) de forma negativa?			
Soma das ocorrências positivas			
Peso = Σ das ocorrências positivas X 5 (peso máximo) / n° total de ocorrências = (ocorrências positivas) X 0,833			

Nota Explicativa: Nas perguntas 3 e 5 a resposta positiva implicaria numa provável sensibilidade/ instabilidade sujeita maior a impactos negativos a qualquer momento.

2) REMANEJAMENTO/ ASSENTAMENTO:

Não ocorrente – Atribui-se valor 0 para não ser prejudicado o cálculo da média.
Por exemplo: se o empreendimento não exigiu o Remanejamento da População, os indicadores Remanejamento e Assentamento são desconsiderados.

Este indicador expressa, indiretamente, as relações de dependência na população sob influência do empreendimento.

Ocorrência	Pesos	Não ocorrente = 0	4	5
Remanejamento		N	S	S
Assentamento		N	S	N

3) PATRIMÔNIO CULTURAL: - compreendendo bens materiais e imateriais, naturais ou construídos, que expressam ou revelam a memória e a identidade das comunidades. Representam as diferentes formas e modos de vida, práticas agrícolas, apropriação dos recursos naturais, hábitos e costumes das comunidades, sejam tradicionais ou não, assim como suas relações e organizações comunitárias.

Notas explicativas:

a) Patrimônio Cultural Imaterial – Decretos federais nº 5.753/06 (promulga a Convenção para a salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial) nº 3.551/2000 (dispõe sobre o Patrimônio Cultural Imaterial brasileiro).

b) Patrimônio Histórico e Artístico - Decreto-Lei 25/1937 (Tombamento) e Lei Federal nº 3.924/1961 (dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos)

c) Patrimônio Espeleológico: - Decreto federal nº 99.556/90 e Resolução CONAMA 347/04 (dispõem sobre o patrimônio espeleológico).

Indicadores	Ocorrência/ Peso	Perda Total 5	Redução 3,5	Alteração 2	Não ocorrente = 0
Bens Imateriais					
Patrimônio Histórico e Artístico					
Patrimônio Espeleológico					
Matéria Prima					
Acessibilidade ao Patrimônio Cultural					
Σ dos indicadores pontuados ou ocorrências					

FÓRMULA PARA CÁLCULO DO INDICADOR PC (patrimônio cultural)

$PC = \frac{5P + 3,5R + 2A}{5}$ P; R; A = número de ocorrências em cada indicador
5; 3,5; 2 = pesos proporcionais a cada ocorrência
5 = número de indicadores (denominador constante)

V) ANÁLISE DO COMPONENTE: MATRIZ DE IMPACTO

NOTAS EXPLICATIVAS:

a) Este componente representará os impactos negativos não mitigáveis, destacados da Matriz de Impactos do EIA.

b) A cada impacto se aplicará a tabela abaixo, obtendo-se um peso médio dos atributos.

Indicadores	Parâmetros de Avaliação	Ambientes Impactados				Média dos pesos das ocorrências em cada indicador = Σ dos pesos / n° ocorrências possíveis (6; 6; 3 e 9)
		Físico	Biótico	Sócio - Econô mico	Σ dos pesos	
ABRANGÊNCIA TERRITORIAL	À área do empreendimento					
	Externa ao empreendimento					
MANIFESTAÇÃO NO TEMPO	Fase inicial do empreendimento					
	Fase de operação					
MAGNITUDE/ IMPORTÂNCIA/ RELEVÂNCIA	Intensidade					
RELAÇÃO CAUSA-EFEITO Forma de manifestação do impacto	Direta ou Primária					
	Indireta ou Secundária					
	Acumulativa					
//////	//////	//////	//////	//////	//////	E

ESCALA DE VALORES

CLASSIFICAÇÃO	PESOS
Não ocorrente	0
Mínimo	1
Médio-inferior	2
Médio	3
Médio-superior	4
Máximo	5

ANEXO 03

**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

DECRETO Nº 8.437, DE 22 DE ABRIL DE 2015

Regulamenta o disposto no art. 7º, **caput**, inciso XIV, alínea “h”, e parágrafo único, da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, para estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será de competência da União.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, **caput**, IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 7º, **caput**, inciso XIV, alínea “h” e parágrafo único, da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011,

DECRETA:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Este Decreto estabelece, em cumprimento ao disposto no art. 7º, **caput**, inciso XIV, “h”, e parágrafo único, da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, a tipologia de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será de competência da União.

Art. 2º Para os fins deste Decreto, adotam-se as seguintes definições:

I - implantação de rodovia - construção de rodovia em acordo com as normas rodoviárias de projetos geométricos, com ou sem pavimentação, observada a classe estabelecida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT;

II - pavimentação de rodovia - obras para execução do revestimento superior da rodovia, com pavimento asfáltico, de concreto, cimento ou alvenaria poliédrica;

III - ampliação da capacidade de rodovias - conjunto de operações que resultam no aumento da capacidade do fluxo de tráfego de rodovia pavimentada existente e no aumento da segurança de tráfego de veículos e pedestres, compreendendo a duplicação rodoviária integral ou parcial, a construção de multifaixas e a implantação ou substituição de obras de arte especiais para duplicação;

IV - acesso rodoviário - segmento rodoviário de entrada e saída para área urbana, porto, terminal ou instalação à margem da rodovia;

V - travessia urbana - via ou sucessão de vias que proporciona a passagem preferencial de veículos dentro do perímetro urbano;

VI - contorno rodoviário - trecho de rodovia destinado à circulação de veículos na periferia das áreas urbanas, de modo a evitar ou minimizar o tráfego no seu interior, sem circundar completamente a localidade;

VII - manutenção de rodovias pavimentadas - processo sistemático e contínuo de correção, devido a condicionamentos cronológicos ou decorrentes de eventos supervenientes, a que devem ser submetidas as rodovias pavimentadas, para oferecer permanentemente, ao usuário, tráfego econômico, confortável e seguro, por meio das ações de conservação, recuperação e restauração realizadas nos limites das suas faixas de domínio;

VIII - conservação de rodovias pavimentadas - conjunto de operações rotineiras, periódicas e de emergência, com o objetivo de preservar as características técnicas e operacionais do sistema rodoviário e suas instalações físicas, para proporcionar conforto e segurança aos usuários;

IX - restauração de rodovia pavimentada - conjunto de operações aplicadas à rodovia com pavimento desgastado ou danificado, com o objetivo de restabelecer suas características técnicas originais ou de adaptá-la às condições de tráfego atual e prolongar seu período de vida útil, por meio de intervenções de reforço, reciclagem, reconstrução do pavimento, recuperação, complementação ou substituição dos componentes da rodovia;

X - melhoramento de rodovia pavimentada - conjunto de operações que modificam as características técnicas existentes ou acrescentam características novas à rodovia já pavimentada, nos limites da sua faixa de domínio, para adequar sua capacidade a atuais demandas operacionais, visando a assegurar nível superior de segurança do tráfego por meio de intervenção na sua geometria, sistema de sinalização e de segurança e adequação ou incorporação de elementos nos demais componentes da rodovia;

XI - regularização ambiental - conjunto de procedimentos visando a obter o licenciamento ambiental de ferrovias e rodovias federais pavimentadas, por meio da obtenção da licença de operação;

XII - implantação de ferrovia - conjunto de ações necessárias para construir uma ferrovia em faixa de terreno onde não exista ferrovia previamente implantada;

XIII - ampliação de capacidade de linhas férreas - obras ou intervenções que visam a melhorar a segurança e o nível de serviço da ferrovia, tais como, a sua duplicação e a implantação e ampliação de pátio ferroviário;

XIV - pátio ferroviário - segmentos de linhas férreas que têm os objetivos de permitir o cruzamento, o estacionamento e a formação de trens e de efetuar operações de carga e descarga;

XV - contorno ferroviário - trecho de ferrovia que tem por objetivo eliminar parcial ou totalmente as operações ferroviárias dentro de área urbana;

XVI - ramal ferroviário - linha férrea secundária que deriva de uma ferrovia, com o objetivo de atender a um ponto de carregamento ou de fazer a conexão com outra ferrovia;

XVII - melhoramentos de ferrovia:

a) obras relacionadas à reforma da linha férrea e das estruturas que a compõe; e

b) obras de transposição de linha férrea em locais onde há cruzamento entre ferrovia e vias públicas, tais como, viadutos ferroviários ou rodoviários, passarelas, tubulações de água, esgoto ou drenagem;

XVIII - implantação e ampliação de estrutura de apoio de ferrovias - implantação e ampliação de oficinas e postos de manutenção ou de abastecimento, estações de controle de tráfego, subestações elétricas e de comunicação, terminais de cargas e passageiros;

XIX - porto organizado - bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária;

XX - instalação portuária - instalação localizada dentro ou fora da área do porto organizado e utilizada em movimentação de passageiros ou em movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário;

XXI - área do porto organizado - área delimitada por ato do Poder Executivo que compreende as instalações portuárias e a infraestrutura de proteção e de acesso ao porto organizado;

XXII - terminal de uso privado - instalação portuária explorada mediante autorização e localizada fora da área do porto organizado;

XXIII - intervenções hidroviárias, assim compreendidas:

a) implantação de hidrovias - obras e serviços de engenharia para implantação de canal de navegação em rios com potencial hidroviário com o objetivo de integração intermodal; e

b) ampliação de capacidade de transporte - conjunto de ações que visam a elevar o padrão navegável da hidrovia, com a expansão do seu gabarito de navegação por meio do melhoramento das condições operacionais, da segurança e da disponibilidade de navegação, tais como, dragagem de aprofundamento e alargamento de canal, derrocamento, alargamento e proteção de vão de pontes, retificação de meandros e dispositivos de transposição de nível;

XXIV - dragagem - obra ou serviço de engenharia que consiste na limpeza, desobstrução, remoção, derrocamento ou escavação de material do fundo de rios, lagos, mares, baías e canais;

XXV - **TEU - Twenty-foot Equivalent Units** (Unidades Equivalentes a Vinte Pés) - unidade utilizada para conversão da capacidade de contêineres de diversos tamanhos ao tipo padrão **International Organization for Standardization - ISO** de vinte pés;

XXVI - **offshore** - ambiente marinho e zona de transição terra-mar ou área localizada no mar;

XXVII - **onshore** - ambiente terrestre ou área localizada em terra;

XXVIII - jazida convencional de petróleo e gás natural - reservatório ou depósito de petróleo ou gás natural possível de ser posto em produção sem o uso de tecnologias e processos especiais de recuperação;

XXIX - recurso não convencional de petróleo e gás natural - recurso cuja produção não atinge taxas de fluxo econômico viável ou que não produzem volumes econômicos de petróleo e gás sem a ajuda

de tratamentos de estimulação maciça ou de tecnologias e processos especiais de recuperação, como as areias betuminosas - **oilsands**, o gás e o óleo de folhelho - **shale-gas** e **shale-oil**, o metano em camadas de carvão - **coalbed methane**, os hidratos de metano e os arenitos de baixa permeabilidade - **tightsandstones**;

XXX - sistema de geração de energia elétrica - sistema de transformação em energia elétrica de qualquer outra forma de energia, seja qual for a sua origem, e suas instalações de uso exclusivo, até a subestação de transmissão e de distribuição de energia elétrica, compreendendo:

a) usina hidrelétrica - instalações e equipamentos destinados à transformação do potencial hidráulico em energia elétrica;

b) pequena central hidrelétrica - usina hidrelétrica com capacidade instalada de pequeno porte, destinada à transformação do potencial hidráulico em energia elétrica;

c) usina termelétrica - instalações e equipamentos destinados à transformação da energia calorífica de combustíveis em energia elétrica; e

d) usina eólica - instalações e equipamentos destinados à transformação do potencial cinético dos ventos em energia elétrica;

XXXI - sistema de transmissão de energia elétrica - sistema de transporte de energia elétrica, por meio de linhas de transmissão, subestações e equipamentos associados com o objetivo de integrar eletricamente:

a) sistema de geração de energia elétrica a outro sistema de transmissão até as subestações distribuidoras;

b) dois ou mais sistemas de transmissão ou distribuição;

c) conexão de consumidores livres ou autoprodutores;

d) interligações internacionais; e

e) instalações de transmissão ou distribuição para suprimento temporário; e

XXXII - sistema de distribuição de energia elétrica - sistema responsável pelo fornecimento de energia elétrica aos consumidores.

CAPÍTULO II

DAS TIPOLOGIAS

Art. 3º Sem prejuízo das disposições contidas no art. 7º, caput, inciso XIV, alíneas “a” a “g”, da Lei Complementar nº 140, de 2011, serão licenciados pelo órgão ambiental federal competente os seguintes empreendimentos ou atividades:

I - rodovias federais:

a) implantação;

b) pavimentação e ampliação de capacidade com extensão igual ou superior a duzentos quilômetros;

c) regularização ambiental de rodovias pavimentadas, podendo ser contemplada a autorização para as atividades de manutenção, conservação, recuperação, restauração, ampliação de capacidade e melhoramento; e

d) atividades de manutenção, conservação, recuperação, restauração e melhoramento em rodovias federais regularizadas;

II - ferrovias federais:

a) implantação;

b) ampliação de capacidade; e

c) regularização ambiental de ferrovias federais;

III - hidrovias federais:

a) implantação; e

b) ampliação de capacidade cujo somatório dos trechos de intervenções seja igual ou superior a duzentos quilômetros de extensão;

IV - portos organizados, exceto as instalações portuárias que movimentem carga em volume inferior a 450.000 TEU/ano ou a 15.000.000 ton/ano;

V - terminais de uso privado e instalações portuárias que movimentem carga em volume superior a 450.000 TEU/ano ou a 15.000.000 ton/ano;

VI - exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos nas seguintes hipóteses:

a) exploração e avaliação de jazidas, compreendendo as atividades de aquisição sísmica, coleta de dados de fundo (**piston core**), perfuração de poços e teste de longa duração quando realizadas no ambiente marinho e em zona de transição terra-mar (**offshore**);

b) produção, compreendendo as atividades de perfuração de poços, implantação de sistemas de produção e escoamento, quando realizada no ambiente marinho e em zona de transição terra-mar (**offshore**); e

c) produção, quando realizada a partir de recurso não convencional de petróleo e gás natural, em ambiente marinho e em zona de transição terra-mar (**offshore**) ou terrestre (**onshore**), compreendendo as atividades de perfuração de poços, fraturamento hidráulico e implantação de sistemas de produção e escoamento; e

VII - sistemas de geração e transmissão de energia elétrica, quais sejam:

- a) usinas hidrelétricas com capacidade instalada igual ou superior a trezentos megawatt;
- b) usinas termelétricas com capacidade instalada igual ou superior a trezentos megawatt; e
- c) usinas eólicas, no caso de empreendimentos e atividades **offshore** e zona de transição terra-mar.

§ 1º O disposto nas alíneas “a” e “b” do inciso I do **caput**, em qualquer extensão, não se aplica nos casos de contornos e acessos rodoviários, anéis viários e travessias urbanas.

§ 2º O disposto no inciso II do **caput** não se aplica nos casos de implantação e ampliação de pátios ferroviários, melhoramentos de ferrovias, implantação e ampliação de estruturas de apoio de ferrovias, ramais e contornos ferroviários.

§ 3º A competência para o licenciamento será da União quando caracterizadas situações que comprometam a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético, reconhecidas pelo Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico - CMSE, ou a necessidade de sistemas de transmissão de energia elétrica associados a empreendimentos estratégicos, indicada pelo Conselho Nacional de Política Energética - CNPE.

CAPÍTULO III

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 4º Os processos de licenciamento e autorização ambiental das atividades e empreendimentos de que trata o art. 3º iniciados em data anterior à publicação deste Decreto terão sua tramitação mantida perante os órgãos originários até o término da vigência da licença de operação, cuja renovação caberá ao ente federativo competente, nos termos deste Decreto.

§ 1º Caso o pedido de renovação da licença de operação tenha sido protocolado no órgão ambiental originário em data anterior à publicação deste Decreto, a renovação caberá ao referido órgão.

§ 2º Os pedidos de renovação posteriores aos referidos no § 1º serão realizados pelos entes federativos competentes, nos termos deste Decreto.

Art. 5º O processo de licenciamento ambiental de trechos de rodovias e ferrovias federais que se iniciar em órgão ambiental estadual ou municipal de acordo com as disposições deste Decreto será assumido pelo órgão ambiental federal na licença de operação pertinente, mediante comprovação do atendimento das condicionantes da licença ambiental concedida pelo ente federativo.

Parágrafo único. A comprovação do atendimento das condicionantes ocorrerá por meio de documento emitido pelo órgão licenciador estadual ou municipal.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor em sua data de publicação.

Brasília, 22 de abril de 2015; 194º da Independência e 127º da República.

Este texto não substitui o publicado no DOU de 23.4.2015

ANEXO 04

Unidades Federativas	Destinação (R\$)	Execução (R\$)	% Executado (%)	Valor Disponível Para Execução (R\$)
ACRE	395.745,36	-	-	395.745,36
ALAGOAS	1.140.000,00	1.140.000,00	100,00	-
AMAPÁ	3.740.953,00	249.480,92	6,67	3.491.472,08
AMAZONAS (**)	21.603.364,10	21.704.238,44	100,47	(1 00.874,34)
BAHIA	17.152.840,53	641.490,00	3,74	16.511.350,53
CEARÁ	-	-	-	-
DISTRITO FEDERAL	38.328.882,47	10.014.558,85	26,13	28.314.323,62
ESPÍRITO SANTO	56.587.503,54	-	-	56.587.503,54
GOIÁS	55.432.517,71	1.747.598,35	3,15	53.684.919,36
MARANHÃO	57.936.028,00	11.570.660,03	19,97	46.365.367,97
MATO GROSSO	-	-	-	-
MATO GROSSO DO SUL	-	-	-	-
MINAS GERAIS	178.669.567,71	13.938.466,81	7,80	164.731.100,90
PARÁ	79.488.227,50	33.136.916,00	41,69	46.351.311,50
PARAÍBA	825.881,01	-	-	825.881,01
PARANÁ	50.516.070,01	-	-	50.516.070,01
PERNAMBUCO	180.495.583,56	55.012.169,03	30,48	125.483.414,53
PIAUI	-	-	-	-
RIO DE JANEIRO	341.421.597,00	58.719.810,07	17,20	282.701.786,93
RIO GRANDE DO NORTE	-	-	-	-
RIO GRANDE DO SUL	55.000.000,00	12.000.000,00	21,82	43.000.000,00
RONDÔNIA	15.773.853,34	-	-	15.773.853,34
RORAIMA	-	-	-	-
SANTA CATARINA	-	-	-	-
SÃO PAULO	341.480.692,00	-	-	341.480.692,00
SERGIPE	-	-	-	-
TOCANTINS	3.649.772,04	1.342.441,80	36,78	2.307.330,24
TOTAL	1.499.639.078,88	221.217.830,30	14,75	1.278.421.248,58

