

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

Beatriz Machado Granziera

**Dificuldades práticas para a destinação e execução dos recursos da
compensação ambiental**

MESTRADO EM DIREITO

**SÃO PAULO
2017**

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

Beatriz Machado Granziera

**Dificuldades práticas para a destinação e execução dos recursos da
compensação ambiental**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Direito, na área de concentração de Direitos Difusos e Coletivos, sob a orientação do Prof. Dr. Marcelo Gomes Sodré.

**São Paulo
2017**

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Marcelo Gomes Sodré, não apenas pela orientação, pelo constante incentivo e pela enorme generosidade, mas pela oportunidade e confiança de trabalhar ao seu lado na Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, testemunhando um exemplo de gestor público e exercendo atividades tão gratificantes.

À Cristina Azevedo, ao Antônio Velloso e ao Eduardo Trani, pela inestimável confiança, pelos ensinamentos diários e pelo constante apoio na condução da Câmara de Compensação Ambiental do Estado de São Paulo.

Aos muitos colegas da SMA e da CETESB, pela colaboração na obtenção de dados e pela infinita disponibilidade para discutir os temas mais polêmicos. Ao José Pedro de Oliveira Costa, pela honra de trabalhar ao seu lado e pelas histórias lendárias do Sistema Ambiental Paulista. Ao Fabio Aurélio Aguilera Mendes, pelas lições de direito financeiro. Ao Alexandre Uehara e à Iracy Xavier, os maiores conhecedores da compensação ambiental no Estado de São Paulo, pelos fundamentais ensinamentos. Ao Arthur Golçalves, pela excelência do seu trabalho e pela parceria nas horas necessárias. À Talita e à Roseli, pela enriquecedora e carinhosa convivência nesses anos.

Aos colegas da Procuradoria Geral do Estado, Dra. Silvia Helena, Dr. Rodrigo Levcovictz e Dr. Daniel Smolentzov, pelas longas discussões jurídicas sobre o tema e pelo empenho em fazer da compensação ambiental um instrumento jurídico efetivo no aprimoramento das unidades de conservação.

À Camila, Ana, Flora e Ximena, minha família por escolha, por todos esses anos de amizade. À Ju, Beth e Evelyn, pelo exemplo de coragem e garra para encarar os desafios.

Ao Mario, à Malu, Mari e Vera, por me levarem aos meus primeiros parques nacionais, por andarem comigo nas minhas primeiras trilhas, por me ensinarem sobre rios limpos, e por me incentivarem a enxergar a beleza da natureza. Por terem despertado o amor que eu tenho pelo meio ambiente. E por terem depositado tanto amor em mim.

“O problema grave de nosso tempo, com relação aos direitos do homem, não é mais o de fundamentá-los, mas sim o de protegê-los.”¹

Norberto Bobbio

¹ BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p.25.

² SILVA, M. **O programa Brasileiro de unidades de conservação**, 2005, p.25.

³ TERBORGH, J., VAN SCHAİK, C. **Why the world need parks?** Em: TERBORGH, J., et al.

RESUMO

A criação de unidades de conservação é uma ferramenta fundamental para a conservação da biodiversidade em todo planeta. Esse instrumento, entretanto, perde força quando gerido inadequadamente. Diversas unidades de conservação não possuem pessoal ou infraestrutura apropriada, não foram suficientemente demarcadas e estão constantemente sujeitas a pressões como incêndios criminosos, caça, ocupações irregulares, supressões ilegais de vegetação, dentre outros fatores. Há inúmeras ferramentas para melhoria da gestão e, invariavelmente, mecanismos de financiamento constituem um fator chave para o sucesso desses espaços. Nesse sentido, a compensação ambiental instituída pelo artigo 36 da Lei nº 9.985/2000 constitui um instrumento relevante para a criação e gestão das unidades de conservação, pois permite investimentos que raramente estão contemplados nos orçamentos do órgão público responsável por sua administração. A compensação ambiental sempre foi (e ainda é) objeto de grande discussão, especialmente em relação à sua natureza jurídica. Desde a sua instituição pela Resolução CONAMA nº 10/1987, e mesmo após a o julgamento da ADIn 3.378/DF, o tema continua a causar polêmicas. Para analisar formas de atribuir maior efetividade a esse instrumento, o presente estudo vai além da discussão acerca da natureza jurídica da compensação ambiental. Afinal, passadas quase duas décadas desde a sua instituição pela Lei do SNUC, como a compensação ambiental se desenvolveu pelo país? Para tanto, será verificado o estado da arte desse instrumento nos estados brasileiros, abordando-se os diversos modelos desenvolvidos ao longo dos anos, analisando-se sua eficiência e seu atendimento aos objetivos previstos na Lei do SNUC.

Palavras-chave: *direito ambiental, princípio do poluidor - pagador, dano ambiental, impacto ao meio ambiente, licenciamento ambiental, compensação ambiental, medidas compensatórias.*

ABSTRACT

The creation of conservation units is a fundamental tool for the conservation of biodiversity throughout the planet. This instrument, however, loses strength when improperly managed. Several conservation units do not have adequate personnel or infrastructure, have not been sufficiently demarcated and are constantly subject to pressures such as arson, hunting, irregular occupations, illegal suppression of vegetation, and other factors. There are numerous tools for improving management and, invariably, financing mechanisms are a key factor for the success of these spaces. In this sense, the environmental compensation established by article 36 of Law 9,985 / 2000 constitutes a relevant instrument for the creation and management of conservation units, since it allows investments that are rarely included in the budgets of the public agency responsible for its administration. Environmental compensation has always been (and still is) the subject of much discussion, especially in relation to its legal nature. Since its establishment by the CONAMA Resolution No. 10/1987, and even after the judgment of ADIn 3.378 / DF, the issue continues to cause controversy. In order to analyze ways of assigning greater effectiveness to this instrument, this study goes beyond the discussion about the legal nature of environmental compensation. After all, almost two decades after its introduction by the SNUC Law, how has environmental compensation developed across the country? In order to do so, the state of the art of this instrument will be verified in the Brazilian states, addressing the various models developed over the years, analyzing its efficiency and its fulfillment of the objectives set forth in the SNUC Law.

Keywords: *Environmental law; Principle of the polluter; Payer; Environmental damage; Impact on the environment*

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEMA – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente
ADIn – Ação Direita de Inconstitucionalidade
AIA – Avaliação de Impacto Ambiental
APA – Área de Proteção Ambiental
APP – Área de Preservação Permanente
ARIE - Área de Relevante Interesse Ecológico
CCA – Câmara de Compensação Ambiental
CJ/SMA – Consultoria Jurídica da Secretaria do Meio Ambiente
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONSEMA – Conselho Estadual de Meio Ambiente
CTN – Código Tributário Nacional
EE – Estação Ecológica
EIA – Estudo de Impacto Ambiental
FLONA – Floresta Nacional
FMA/RJ – Fundo Mata
Funatura – Fundação Pró-Natureza
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF – Instituto Brasileiro e Desenvolvimento Florestal
ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
INEA – Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro
IUCN – *International Union for Conservation of Nature*
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MN - Monumento Natural
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
ONU – Organização das Nações Unidas
RDS - Reserva de Desenvolvimento Sustentável
PAPP – Programa de Ação Participativa para a Pesca
PN – Parque Nacional
PGE – Procuradoria Geral do Estado
RIMA – Relatório de Impacto Ambiental
RB – Reserva Biológica
RESEX – Reserva Extrativista
RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RF – Reserva de Fauna
RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Nacional
RVS – Refúgio da Vida Silvestre
SEA – Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro
SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente
SMA – Secretaria do Meio Ambiente

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TCCA – Termo de Compromisso de Compensação Ambiental
TCU – Tribunal de Contas da União
TRF – Tribunal Regional Federal
UC – Unidade de Conservação
UHE – Usina Hidrelétrica
UIPN – União Internacional para a Proteção da Natureza
UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
WWF – *World Wildlife Fund*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS	14
1.1. Proteção Ambiental em Espaços Territoriais Especialmente Protegidos	14
1.2. Histórico dos espaços territoriais especialmente protegidos ...	18
1.2.1. No mundo.....	18
1.2.2. No Brasil.....	23
1.3. Sistema Nacional de Unidades de Conservação.....	28
1.3.1. Histórico	28
1.3.2. Unidades de Conservação e o SNUC	31
1.3.3. Desafios enfrentados pelas unidades de conservação: não basta criar, é preciso implementar	33
1.3.4. Papel da compensação ambiental no financiamento das UCs..	42
2. COMPENSAÇÃO AMBIENTAL: ASPECTOS TEÓRICOS	49
2.1. Medidas preventivas, medidas mitigatórias, medidas compensatórias e compensação ambiental.....	49
2.2. Compensação ambiental prevista pela Lei do SNUC e sua evolução legislativa	57
2.3. Pressupostos de incidência da Compensação Ambiental	61
2.4. Natureza Jurídica.....	63
2.4.1. Teorias sobre a natureza jurídica do instrumento.....	63
2.4.2. Questões controversas discutidas na ADIN 3.378/2008	77
3. COMPENSAÇÃO AMBIENTAL: ASPECTOS PRÁTICOS - Enquanto todos discutiam a teoria, como o instrumento evoluiu na prática?	84
3.1. Como são destinados os recursos da compensação ambiental?	89
3.1.1. Escolha da unidade de conservação beneficiária.....	89
3.1.2. Escolha da atividade a ser contemplada com os recursos.....	97
3.2. Como são executados os recursos da compensação ambiental?	103
3.2.1. Recursos públicos ou recursos privados?	103
3.2.2. Execução direta pelo empreendedor	108
3.2.3. Depósito em fundo estadual	112
3.2.4. Execução por terceiro privado	115
3.3. Compensação Ambiental nos Estados	121
3.3.1. Legislação	122
3.3.2. Estrutura administrativa	126
3.3.3. Publicidade e transparência.....	132

3.3.4. Outros procedimentos.....	135
3.3.5. Execução dos recursos da compensação ambiental.....	139
CONCLUSÃO.....	142

INTRODUÇÃO

A criação de unidades de conservação tem sido uma ferramenta importante para a conservação da biodiversidade em todo planeta. Em um número crescente de países, esses remanescentes de habitat natural são barreiras efetivas para a ocupação desordenada e predatória da natureza², além de constituírem praticamente a única alternativa de sobrevivência para certas espécies.³

Essa ferramenta, entretanto, perde força quando gerida inadequadamente. Diversas unidades de conservação não possuem pessoal ou infraestrutura adequada, não foram suficientemente demarcadas, não possuem regularização fundiária, e estão constantemente sujeitas a pressões internas e externas como incêndios criminosos, caça, ocupações irregulares, supressões ilegais de vegetação, dentre outros.

Há inúmeras ferramentas para melhoria da gestão e invariavelmente mecanismos de financiamento constituem um fator chave para o sucesso desses espaços. Para resistir às pressões que estão constantemente sujeitas e desenvolver ações para sua gestão adequada, os órgãos e as entidades gestores de unidades de conservação necessitam recursos financeiros.⁴ A doutrina elenca três formas tradicionais de financiar unidades de conservação: (i) orçamento anual do órgão público responsável por sua administração, (ii) ingressos e outras taxas ambientais para utilização desses espaços e (iii) doações de organizações internacionais, de instituições financeiras, do setor privado e de pessoas físicas.⁵

O Brasil inovou ao criar uma ferramenta de financiamento alternativa, capaz de garantir uma fonte estável e robusta de recursos para gestão e

² SILVA, M. **O programa Brasileiro de unidades de conservação**, 2005, p.25.

³ TERBORGH, J., VAN SCHAIK, C. **Why the world need parks?** Em: TERBORGH, J., et al. (ed.). **Making Parks Work**. Washington, CD: Island Press, 2002.

⁴ Cf. JAMES, A. GREEN, M. **A Global Review of Protected Area Budgets and Staffing** (World Conservation Monitoring Center, 1999), 17, p1; SPERGEL, B. Financing protected areas. In: TERBORGH, J. et. al. (ed.) **Making parks work**. Washington, DC. Island Press, 2002; MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente e Sociedade**. 2006, online vol.9, n.1, pp. 41-64, p. 60.

⁵ SPERGEL, op. cit..

proteção de unidades de conservação⁶. A chamada compensação ambiental, instituída pelo artigo 36 da Lei nº 9.985/2000⁷, sempre foi (e ainda é) objeto de grande discussão, especialmente em relação à sua natureza jurídica. Desde a sua instituição pela Resolução nº 10/1987⁸, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), e mesmo após sobreviver a uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn 3.378/DF), o tema continua a causar polêmicas.

Independentemente das divergências teóricas, na prática, a compensação ambiental representa um instrumento econômico relevante para a criação e gestão das unidades de conservação, pois permite investimentos que raramente são contemplados nos orçamentos do órgão público responsável por sua administração. Por exemplo, no Estado de São Paulo, de 2004 a dezembro de 2015, a Câmara de Compensação Ambiental (CCA) destinou aproximadamente R\$120 milhões para a regularização fundiária e demarcação de terras, R\$93 milhões para a elaboração, implantação e revisão de planos de manejo, R\$ 77 milhões para a criação de novas unidades de conservação e R\$ 29 milhões para ações de proteção.

Partindo do pressuposto de que tal instrumento está vigente em todos os entes federados, e, de fato, constitui uma das condicionantes da emissão da Licença de Instalação para qualquer empreendimento sujeito a Estudo de

⁶ Pode-se dizer que os recursos da Compensação Ambiental são razoavelmente, pois eles constituem condicionantes do processo de licenciamento ambiental de empreendimentos com significativo impacto ambiental. Segundo o art. 36 da Lei nº 9.985/2000, o valor da compensação ambiental corresponde a 0,5% do valor total do empreendimento. Assim, enquanto houver empreendedores solicitando licenças ambientais, os recursos da compensação estão garantidos (BRASIL. **Lei nº 9.985, de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000).

⁷ BRASIL. **Lei nº 9.985, de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

⁸ BRASIL. CONAMA. **Resolução nº 010, de dezembro de 1987**. Dispõe sobre o ressarcimento de danos ambientais causados por obras de grande porte. Brasília, DF, 1987.

Impacto Ambiental – Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA)⁹, este trabalho procura ir além de uma perspectiva teórica para analisar formas de atribuir maior efetividade na aplicação do instrumento. Afinal, passadas quase duas décadas desde a sua instituição pela Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), como a compensação ambiental se desenvolveu pelo país?

Apesar de haver uma produção bibliográfica significativa sobre a natureza jurídica da compensação ambiental, pouco foi escrito sobre a sua aplicação prática: as formas de destinação e execução dos recursos e como esse instrumento pode ser mais eficiente para aprimorar a implantação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Esse fato chamou a atenção da autora durante o período em que foi vice coordenadora da Câmara de Compensação Ambiental do Estado de São Paulo, entre os anos de 2015 e 2018. Em linhas gerais, ficou claro que certas lacunas da norma federal deram origem a diferentes interpretações e, conseqüentemente, ao desenvolvimento de diferentes sistemas de compensação ambiental em entes federados. Não foram raras as ocasiões em que o modelo do Estado de São Paulo foi questionado pelo Governo Federal, ou em que o modelo paulista não era compatível com os demais sistemas adotados por outros estados.

Essa foi uma das motivações para a realização do 1º Encontro de Câmaras de Compensação Ambiental, evento sediado na Secretaria do Meio Ambiente (SMA) do Estado de São Paulo, em março de 2016, com o objetivo principal de mapear o estado da arte desse instrumento nos estados, no Governo Federal e eventualmente nos municípios. Entretanto, o principal resultado do encontro foi a constatação de que, apesar da existência de

⁹ Artigo 5º da Resolução CONAMA nº 371/2006: “Art. 5º O percentual estabelecido para a compensação ambiental de novos empreendimentos deverá ser definido no processo de licenciamento, quando da emissão da Licença Prévia, ou quando esta não for exigível, da Licença de Instalação. § 1º Não será exigido o desembolso da compensação ambiental antes da emissão da Licença de Instalação. § 2º A fixação do montante da compensação ambiental e a celebração do termo” (BRASIL. CONAMA. **Resolução nº 371, de 2006**. Estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental, conforme a 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. Brasília, DF, 2006).

diversos modelos, um fato mostrou-se constante: a existência de recursos não garante sua aplicação eficiente, e quase que por unanimidade, foi afirmado que apesar de não faltarem recursos da compensação ambiental advindos dos diversos empreendimentos licenciados por meio de EIA-RIMA, sua aplicação nas unidades de conservação é ineficiente.

Surgiu então o interesse em aprofundar esse tema e entender o porquê de os modelos utilizados não atingirem os resultados esperados. Afinal, talvez mais relevante do que permanecer discutindo questões teóricas acerca da compensação ambiental, seja (i) buscar soluções para melhor implementação do instrumento que já se encontra em vigor há décadas e (ii) auxiliar os órgãos públicos a aplicá-los de forma adequada e eficiente.

Contribuir para o desenvolvimento da discussão prática sobre a compensação ambiental, como forma de melhorar a utilização dos recursos pelas unidades de conservação, foi a motivação primordial para a elaboração do presente trabalho. Para tanto, essa dissertação irá verificar se os modelos desenvolvidos pelos estados para implementar a compensação ambiental atendem aos objetivos previstos na Lei do SNUC, buscando responder aos seguintes questionamentos:

- O arcabouço legal e a governança da compensação ambiental são suficientes para viabilizar a aplicação do instrumento?
- Há um padrão nos modelos adotados pelos estados para execução dos recursos da compensação ambiental? Há algum modelo que se mostra mais eficiente do que os outros?
- Finalmente, os recursos da compensação ambiental têm sido utilizados de forma eficiente para a criação, gestão e proteção de unidades de conservação?

Como produto final, este trabalho apresentará uma proposta de ato legal para regulamentação da matéria, que compilará as questões desenvolvidas ao longo do texto.

1. ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

1.1. Espaços Territoriais Especialmente Protegidos e preservação da biodiversidade

Há diversas estratégias para promoção da conservação ambiental¹⁰. Dentre elas, a criação de espaços territoriais especialmente protegidos possui o objetivo geral de preservar grandes áreas com atributos ecológicos importantes e sua criação tem sido uma das principais estratégias de conservação da natureza, em particular em países em desenvolvimento, como o Brasil¹¹.

Apesar de encontrar correntes teóricas divergentes, a efetividade desse instrumento na proteção de ecossistemas tem sido reiterada como um componente central das estratégias de conservação *in situ*, em um contexto no qual se observa grandes áreas sendo mobilizadas para o desenvolvimento de atividades como agricultura, indústria e urbanização.^{12,13} Estudos mostram que espaços territoriais especialmente protegidos possuem particular eficiência em impedir a supressão de vegetação dos diversos ecossistemas, que é um dos principais fatores da redução da biodiversidade.¹⁴ Para a ex-Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva:

As unidades de conservação são a principal ferramenta disponível, e nossa experiência mostra que, mesmo com deficiências de pessoal, de infraestrutura e de manejo, essas unidades são barreiras efetivas para a ocupação desordenada e predatória dos ambientes naturais.¹⁵

Além da conservação da biodiversidade em seu sentido mais estrito,

¹⁰ Sobre outras formas de proteção da biodiversidade além dos espaços territoriais especialmente protegidos, Cf. MULONGAY, K.; CHAPE, S. ***Protected areas and biodiversity: An overview of key issues***. Convention on Biological Diversity (CBD). Cambridge: World Conservation Monitoring Centre, 2003.

¹¹ DIEGUES, A.C. ***O Mito Moderno da Natureza Intocada***. 5a ed. São Paulo: Hucited NUPAUB/CEC, 2004. p. 13. Nesse mesmo sentido: JAMES, A. GREEN, M. ***A Global Review of Protected Area Budgets and Staffing***. World Conservation Monitoring Center, 1999, 17, p. 1.

¹² BRUNER, A.G, GULLISON, R.E., RICE, R.E., DA FONSECA, G.A. ***Effectiveness of Parks in Protecting Tropical Biodiversity***. Science 291, nº 5501 (2001). p. 127.

¹³ ANTUNES, P. B. ***Áreas protegidas e propriedade constitucional***. São Paulo: Atlas, 2011, p. 9.

¹⁴ Cf. BRUNER, A.G, GULLISON, R.E., RICE, R.E., DA FONSECA, G.A. ***Effectiveness of Parks in Protecting Tropical Biodiversity***. Science 291, nº 5501 (2001). p. 126.

¹⁵ SILVA, M. ***O programa Brasileiro de unidades de conservação***, 2005, p. 25.

os espaços territoriais especialmente protegidos possuem um papel social, cultural e econômico importante: Eles são cada vez mais reconhecidos pelo seu desempenho na mitigação das mudanças climáticas; grande parte da água potável consumida pelos centros urbanos vem de ecossistemas preservados e as reservas marinhas fornecem recursos importantes para a manutenção da pesca; e, além disso, constituem um dos únicos ambientes onde comunidades e povos tradicionais podem manter seus estilos de vida e sua cultura¹⁶. Pode-se ainda citar seu papel no desenvolvimento de pesquisas científicas, na manutenção de serviços ambientais, e nas atividades de educação ambiental, ecoturismo, entre outros.^{17,18}

A concepção atual de espaços protegidos provém do século XIX, a partir da criação dos primeiros parques nacionais nos Estados Unidos, que objetivavam proteger a vida selvagem ameaçada, segundo seus criadores, pela civilização urbano industrial, destruidora da natureza¹⁹.

Desde a criação dos primeiros espaços protegidos, verifica-se que esse papel é tipicamente exercido pelo poder público, sendo o Estado o principal responsável pela implantação e gerenciamento dessas áreas. No Brasil, esse é inclusive um dos deveres dirigidos ao Poder Público pela

¹⁶ Cabe salientar que a permanência das populações tradicionais não é permitida em algumas categorias de unidades de conservação, devendo ser indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, nos termos do art. 42 da Lei nº 9.985/2000. Entretanto, há categorias de unidades de conservação criadas especificamente para assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, como a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e a Reserva Extrativista.

¹⁷ MULONGAY, K.; CHAPE, S. **Protected areas and biodiversity: An overview of key issues**. Convention on Biological Diversity (CBD). Cambridge: World Conservation Monitoring Centre, 2003, p. 16.

¹⁸ Nesse mesmo sentido, a *International Union for Conservation of Nature* (IUCN) defende que a criação desses espaços fundamenta-se em três fatores principais: Primeiro, a importância da proteção da diversidade da vida na terra. Em segundo lugar, a evolução do entendimento de que os serviços ecossistêmicos, como por exemplo a qualidade da água e a mitigação das mudanças climáticas, estão intimamente ligados e dependentes da biodiversidade e da integridade ecológica. E finalmente, pela constatação de que a eliminação desses espaços em muitos casos significa a perda da diversidade cultural e linguística das diversas comunidades que habitam esses espaços. (IUCN. **IUCN - Wilderness Protected Areas: Management guidelines for IUCN Category 1b protected areas**, p. 4).

¹⁹ DIEGUES, A.C. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. 5a ed. São Paulo: Hucited NUPAUB/CEC, 2004. p. 13.

Constituição Federal de 1988, devendo:

definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração ou supressão permitidas somente por meio de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.²⁰

Essa obrigação também é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente²¹, além de ser prevista na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)²².

Aqui cabe uma ressalva terminológica. A expressão utilizada pela

²⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 225, §1º, III.

²¹ BRASIL. **Lei nº 6.938, de 1982**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Art. 9º, IV.

²² A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, está em vigor no plano internacional desde 29/12/1993, tendo sido aprovada pelo Decreto Legislativo nº 2/1994 e promulgada pelo Decreto nº 2.519/1998. A CDB trata da criação de espaços especialmente protegidos em seu art. 8: Conservação in situ Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso: a) Estabelecer um sistema de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica; b) Desenvolver, se necessário, diretrizes para a seleção, estabelecimento e administração de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica; c) Regulamentar ou administrar recursos biológicos importantes para a conservação da diversidade biológica, dentro ou fora de áreas protegidas, a fim de assegurar sua conservação; d) Promover a proteção de ecossistemas, habitats naturais e manutenção de populações viáveis de espécies em seu meio natural; e) Promover o desenvolvimento sustentável e ambientalmente sadio em áreas adjacentes às áreas protegidas a fim de reforçar a proteção dessas áreas; f) Recuperar e restaurar ecossistemas degradados e promover a recuperação de espécies ameaçadas, mediante, entre outros meios, a elaboração e implementação de planos e outras estratégias de gestão; g) Estabelecer ou manter meios para regulamentar, administrar ou controlar os riscos associados à utilização e liberação de organismos vivos modificados resultantes da biotecnologia que provavelmente provoquem impacto ambiental negativo que possa afetar a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica, levando também em conta os riscos para a saúde humana; h) Impedir que se introduzam, controlar ou erradicar espécies exóticas que ameacem os ecossistemas, habitats ou espécies; i) Procurar proporcionar as condições necessárias para compatibilizar as utilizações atuais com a conservação da diversidade biológica e a utilização sustentável de seus componentes; j) Em conformidade com sua legislação nacional, respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desse conhecimento, inovações e práticas; e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas; k) Elaborar ou manter em vigor a legislação necessária e/ou outras disposições regulamentares para a proteção de espécies e populações ameaçadas; l) Quando se verifique um sensível efeito negativo à diversidade biológica, em conformidade com o art. 7, regulamentar ou administrar os processos e as categorias de atividades em causa; e m) Cooperar com o aporte de apoio financeiro e de outra natureza para a conservação in situ a que se referem as alíneas a a l acima, particularmente aos países em desenvolvimento.

Constituição Federal de 1988 – espaços territoriais especialmente protegidos – é frequentemente empregada como sinônimo de unidades de conservação²³, um conceito definido pela Lei nº 9.985/2000²⁴.

Alguns autores, no entanto, defendem a ideia de que espaços territoriais especialmente protegidos abrangem um grupo muito maior de tipologias²⁵. Para Herman Benjamin,

em nenhum momento o texto constitucional refere-se à expressão Unidades de Conservação, usando, isso sim, de forma correta, o termo Espaços Territoriais Especialmente Protegidos. Não se trata de uma opção vernacular aleatória ou acidental do legislador de 1988, que, nesse ponto, seguiu o standard científico apropriado, segundo o qual “conservação” não é gênero, muito menos gênero do qual “preservação” seria espécie.²⁶

Nessa mesma linha, Paulo Affonso Leme Machado esclarece que:

a Constituição inova profundamente na proteção dos espaços territoriais, como por exemplo, unidades de conservação, Áreas de Preservação Permanente – APP e Reservas Legais Florestais [...]. A tutela constitucional não está limitada a nomes ou regimes jurídicos de cada espaço territorial, pois qualquer espaço entra na órbita do art. 225.²⁷

Para o presente trabalho, o conceito de espaços territoriais especialmente protegidos será utilizado de forma mais ampla, para referir-se

²³ Segundo a Lei nº 9.985/2000, “art. 2º, I - unidade de conservação: 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;” (BRASIL. **Lei nº 9.985, de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000).

²⁴ Alguns autores explicam que o fato motivador da divergência acerca do alcance da expressão espaços territoriais especialmente protegidos, foi a Constituição Federal ter estabelecido que a modificação e extensão desses espaços depende de lei. Para Márcia Leuzinger, “a divergência deu-se principalmente, em virtude da dificuldade que uma interpretação mais ampla que termo poderia traduzir, eis que, para modificação ou extinção desses espaços, haveria necessidade de produção legislativa”. (LEUZINGER, M. D. **Natureza e Cultura: Unidades de Proteção Integral e Populações Tradicionais Residentes**. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p.116).

²⁵ Cf. BENJAMIN. A. H. **O Regime Brasileiro de Unidades de Conservação**. Revista de Direito Ambiental nº 21, São Paulo: RT, 2001; MACHADO. Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, Editora Malheiros, 2013. São Paulo 21ª ed, p. 171; LEUZINGER, M. D. **Natureza e Cultura: Unidades de Proteção Integral e Populações Tradicionais Residentes**. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p.116; MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente e Sociedade**. 2006, online vol.9, n.1, pp.41-64.

²⁶ BENJAMIN. A. H. op. cit.

²⁷ MACHADO. Paulo Affonso Leme. op. cit.

a áreas dotadas de um regime jurídico especial, que, de uma forma ou de outra, restringe o livre acesso para toda e qualquer atividade ou pessoa²⁸, enquanto a expressão unidades de conservação será utilizada para referir-se ao conceito específico delimitado pela Lei do SNUC.

1.2. Histórico dos espaços territoriais especialmente protegidos

1.2.1. No mundo

Espaços territoriais especialmente protegidos estavam presentes em diversas culturas da antiguidade²⁹. A criação dos primeiros espaços protegidos que se tem notícia estava ligada à manutenção de atividades religiosas e à sustentabilidade da caça, distanciando-se do conceito de proteção ambiental propriamente dita³⁰.

Nas palavras de Lisa Davenport e Madhu Rao:

O Homem tem sido constantemente desafiado a encontrar melhores maneiras de conviver com a natureza, e a instituição de áreas protegidas foi historicamente uma resposta a essa necessidade.³¹

As primeiras ações para a conservação dos recursos naturais de que se tem notícia surgiram na Índia, no século quarto Antes de Cristo (AC), onde atividades extrativistas foram proibidas em florestas consideradas sagradas, por motivações religiosas. Também com motivações religiosas, há registros na Rússia da criação de espaços protegidos, nos quais a caça, a pesca e o corte de vegetação foram banidos.³²

Em um contexto distinto, os Assírios instituíram reservas de caça em 700 AC, com o objetivo de, segundo Marcia Leuzinger³³, instituir um espaço

²⁸ ANTUNES, P. B. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 9.

²⁹ RAO, L.; DAVENPORTE, M. *The History of Protection: Paradoxes of the Past and Challenges for the Future*. Em: TERBORGH, J., et al. (ed.). **Making Parks Work**. Washington, CD: Island Press, 2002.

³⁰ LEUZINGER, M. D. **Natureza e Cultura: Unidades de Proteção Integral e Populações Tradicionais Residentes**. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p.65.

³¹ Tradução da autora, texto original: "*Humankind has widely and repeatedly been challenged to find better ways of living with nature with protected areas institutions habitually being created in response*" (RAO, L.; DAVENPORTE, M. op. cit.).

³² RAO, L.; DAVENPORTE, M. op. cit.

³³ LEUZINGER, M. D. op. cit., p.65.

para treinamento das técnicas de caça e de combate pela nobreza. Entre 550 e 350 AC, os Persas também instituíram reservas de caça com propósitos similares. Na China, leis para a proteção de áreas úmidas da planície Huang-Huai-Hai foram editadas no século sexto Depois de Cristo (DC). Esse tipo de reserva tinha objetivo principal de garantir o monopólio da caça pela nobreza, e mesmo que a fauna fosse indiretamente conservada, era como um recurso visando à manutenção de estoques e não como o objeto de preservação.

Alguns exemplos pontuais de criação de espaços voltados à proteção do meio ambiente em si são encontrados “a partir do século XVI, com a criação do Bosque de Haia em 1576, bem como o exemplo das leis florestais do rei Canuto, na Bretanha, promulgadas no início do século XI”.³⁴

Tais exemplos evidenciam que a preocupação do homem com a conservação de recursos naturais, por diferentes motivações, remonta à antiguidade. No entanto, o conceito moderno de espaços territorialmente protegidos, no sentido de conservação da natureza e acesso público é recente³⁵. O modelo atual de espaço protegido surgiu nos Estados Unidos no final do século XIX, com a criação do Parque Nacional de Yellowstone em 1872, objetivando a proteção do ambiente natural de forma menos utilitarista do que ocorria com as reservas de caça. “Sua criação está associada ao uso público dos seus tributos naturais, estéticos e culturais, a partir da preservação de grandes áreas de beleza cênica extraordinária”.³⁶

O critério da beleza cênica fica evidente com a criação dos subsequentes parques nacionais americanos do final do século XIX e início do século XX, como o Yosemite (1890), Grand Canyon (1919) e Rainier

³⁴ LEUZINGER, M. D. **Natureza e Cultura**: Unidades de Proteção Integral e Populações Tradicionais Residentes. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p. 65 a 66.

³⁵ RAO, L.; DAVENPORTE, M. *The History of Protection: Paradoxes of the Past and Challenges for the Future*. Em: TERBORGH, J., et al. (ed.). **Making Parks Work**. Washington, CD: Island Press, 2002.

³⁶ MILANO, M.S. Unidades de conservação – técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade. In: BENJAMIN, A. H (coord). **Direito Ambiental das Áreas Protegidas**: o regime jurídico das áreas protegidas. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001 apud LEUZINGER, M. D. op. cit.,p.65.

(1899).³⁷ Seguindo o modelo norte americano, outros países industrializados criaram espaços territorialmente protegidos, com a finalidade de preservação da natureza, normalmente dotada de beleza excepcional, voltados ao uso público. São exemplos de países que criaram seus primeiros parques nacionais nesse período a Austrália (1879), o Canadá (1885), a Nova Zelândia (1894), a África do Sul (1898), o México (1898), a França (1912) e a Suíça (1914).³⁸

Não foi à toa que os primeiros exemplos de Parques Nacionais com objetivos de preservação da beleza cênica surgiram em países que passavam por um processo de industrialização dinâmico, onde os efeitos da degradação ambiental eram facilmente percebidos.³⁹ O conceito de parque nacional como área natural selvagem está inserido dentro de um contexto histórico no qual a industrialização tem grande relevância. Com a Revolução Industrial, a vida nas cidades (que antes era valorizada como um sinal de civilização), passou a ser questionada na medida em que o ambiente urbano sofria graves degradações.⁴⁰ Alguns autores sugerem que o adensamento populacional urbano do século XIX teria originado um sentimento de recolhimento e contemplação da natureza.⁴¹ Antônio Carlos Diegues ressalta ainda o papel dos escritores românticos do século XIX, “que fizeram a procura do que restava de natureza selvagem na Europa o lugar de descoberta da alma humana do imaginário do paraíso perdido e refúgio da

³⁷ Somente na década de 1940, com a implantação do Parque Nacional de Everglades, objetivando proteger os pântanos da Flórida, outros critérios começaram a ser levados em conta. Cf. BENSUSAN, N. **Conservação da Biodiversidade em Áreas Protegidas**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. P. 37.

³⁸ Cf. BENSUSAN, N. **Conservação da Biodiversidade em Áreas Protegidas**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 14; e LEUZINGER, Márcia Diegues. **Natureza e Cultura: Unidades de Proteção Integral e Populações Tradicionais Residentes**. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p.69.

³⁹ RAO, L.; DAVENPORTE, M. *The History of Protection: Paradoxes of the Past and Challenges for the Future*. Em: TERBORGH, J., et al. (ed.). **Making Parks Work**. Washington, CD: Island Press, 2002.

⁴⁰ DIEGUES, A.C. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. 5a ed. São Paulo: Hucited NUPAUB/CEC, 2004. p. 24.

⁴¹ Nesse sentido, Cf. CORBIN, A. **O território do Vazio: a praia e o imaginário ocidental**. São Paulo: Cia das Letras, 1989; THOMAS, K. **O Homem e o Mundo Natural**. São Paulo: Cia. das Letras, 1983. DIEGUES, A.C. op. cit., p. 23 e 24.

Beleza”.⁴²

Analisando esse momento histórico, Paulo de Bessa Antunes entende o interesse pela preservação do meio ambiente como, na verdade, “um subproduto da reação contra a atividade econômica, notadamente a industrial”.⁴³

A América Latina foi um dos primeiros continentes a se basear no referido modelo: A Argentina criou seu primeiro parque nacional em 1934 e o Chile em 1926. O Brasil, em 1937, instituiu o Parque Nacional de Itatiaia⁴⁴, com o objetivo de incentivar pesquisa científica, proteger a beleza estética e oferecer lazer às populações urbanas⁴⁵.

Como consequência dessa nova categoria de espaço protegido, foi fundada em 1903 a primeira organização ambiental internacional, a *Fauna and Flora Preservation*, e, 10 anos mais tarde, realizada a Conferência Nacional para a Proteção da Natureza, que contou com a participação de dezessete países. Como desdobramento da conferência, foi instituída uma comissão permanente para a conservação do meio ambiente, cujos trabalhos foram interrompidos no início da Primeira Guerra Mundial, fato que também gerou sua extinção definitiva.⁴⁶

Interessante notar que apesar da criação de parques nacionais em diversos países, até a década de 30 não havia um consenso acerca dos seus objetivos. Até esse momento, as convenções internacionais haviam construído o entendimento de que os parques eram extensas áreas, nas quais os ecossistemas não poderiam ser alterados pela exploração ou

⁴² DIEGUES, A.C. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. 5a ed. São Paulo: Hucited NUPAUB/CEC, 2004. p. 24.

⁴³ ANTUNES, P. B. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 11.

⁴⁴ Ressalta-se que a primeira proposta de criação de parques nacionais no Brasil surge previamente, em 1876, com André Rebouças, seguindo o modelo norte americano. Cf. PÁDUAM M.; FILHO, A. F. C. Os parques Nacionais do Brasil. São Paulo: José Olympio, 1979 apud DIEGUES, A.C. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. 5a ed. São Paulo: Hucited NUPAUB/CEC, 2004. p. 113.

⁴⁵ BENSUSAN, N. **Conservação da Biodiversidade em Áreas Protegidas**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 14.

⁴⁶ LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Natureza e Cultura: Unidades de Proteção Integral e Populações Tradicionais Residentes**. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p.69.

ocupação humana. A entrada de visitantes deveria ser permitida sob condições especiais, para fins recreativos, educacionais e culturais, mas deveriam ser proibidos o abate e a captura da fauna, a caça e a exploração da flora, que seriam controlados pelo poder público.⁴⁷ Entretanto, questões cruciais permaneciam sem um consenso, podendo-se citar o a permanência e o direito dos povos e das comunidades tradicionais à agricultura e à pecuária naqueles espaços onde as atividades já eram exercidas anteriormente à criação dos parques.⁴⁸

Em resposta a essa demanda, em 1948, foi formalmente instituída a União Internacional para a Proteção da Natureza (UIPN), em decorrência de Congresso promovido pelo governo francês e pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), realizado no mesmo ano em Fontainebleu, França. Como ao longo dos anos sua atuação foi se voltando para a conservação, a UIPN teve, em 1956, seu nome alterado para União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (UICN). Aos objetivos originais da criação de parques nacionais, consubstanciados na preservação de áreas virgens com rara beleza cênica, foram, aos poucos, sendo incorporados novos critérios, tendentes à conservação da biodiversidade, o que levou à revisão dos limites espaciais das áreas protegidas a fim de que os ecossistemas, seus processos biológicos e as espécies neles correntes pudessem também ser preservados. Segundo Marcia Leuzinger, “esse processo de proteção de habitats, e não apenas de espécies singulares, deve-se em parte, à publicação, em 1960, do Red Data Book, que listava as espécies ameaçadas de extinção”.⁴⁹

A partir da década de 70, observa-se uma expansão significativa no estabelecimento de áreas naturais protegidas: “1.300 novos parques foram criados em diversos países, resultado da preocupação mundial com a perda

⁴⁷ BRITO, M. C. W. **Unidades de conservação**: intenções e resultados. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2000.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Natureza e Cultura**: Unidades de Proteção Integral e Populações Tradicionais Residentes. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p.71.

da biodiversidade, na mesma época em que se iniciavam as discussões sobre desenvolvimento sustentável”.⁵⁰

1.2.2. No Brasil

Assim como nos Estados Unidos, os primeiros parques brasileiros foram criados a partir do critério da beleza cênica, sem considerar diretamente a proteção da biodiversidade. Antônio Carlos Diegues aponta para o fato de que o modelo americano foi transposto para países em desenvolvimento, como o Brasil, onde a conjuntura ecológica, social e cultural era significativamente distinta:

Nesses países, mesmo nas florestas tropicais aparentemente vazias, vivem populações indígenas, ribeirinhas e extrativistas, de pescadores artesanais, portadores de uma outra cultura (chamada neste trabalho de tradicional), de seus mitos próprios e de relações com o mundo natural distintas das existentes nas sociedades urbano industriais. Ora, a legislação brasileira que cria os parques e as reservas prevê, como nos Estados Unidos, a transferência dos moradores dessas áreas, causando uma série de problemas de caráter ético, social, econômico político e cultural.⁵¹

Como já mencionado, o Parque Nacional de Itatiaia, criado em 1937 no Rio de Janeiro, foi o primeiro parque nacional do Brasil, resultado de longos debates e mobilizações iniciados ainda durante o período colonial e imperial, mas que efetivamente só se traduziram em ações concretas muito tempo depois. Apesar de a criação formal da primeira unidade de conservação ter se dado apenas na década de 30, não se pode descartar iniciativas anteriores objetivando disciplinar o uso de recursos naturais ainda na época colonial, principalmente com fins utilitários, motivados pelo temor de que a redução de recursos naturais disponíveis pudesse afetar a economia colonial. Já no ano de 1605, foi baixado o Regulamento do Pau-Brasil, com o objetivo de impedir o corte da madeira, sem a devida autorização real, implicando a desobediência nas penas de morte e confisco de bens.⁵²

⁵⁰ BRITO, M. C. W. **Unidades de conservação: intenções e resultados**. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2000..

⁵¹ DIEGUES, A.C. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. 5a ed. São Paulo: Hucited NUPAUB/CEC, 2004. p. 14.

⁵² ANTUNES, P. B. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 13.

Rodrigo Medeiros, ao abordar as primeiras normas voltadas à proteção de recursos ambientais no Brasil registradas no período colonial, enfatiza que:

O principal objetivo era a garantia do controle sobre determinados recursos, como a madeira, ou a água, tal q qual já se praticada em algumas partes da Europa. Desde o século XV, vários estados europeus intervinham diretamente na proteção, no controle e no acesso de recursos naturais, como por exemplo, amadeira, essa última representando um importante recursos militar (construção de embarcações) e econômico (construção de residências e combustível para aquecer palácios e castelos da nobreza). É o caso das ordenações [...] reais portuguesas de D. Manuel I, que incluíram vários dispositivos de proteção das florestas e dos recursos hídricos que, mais tarde, foram também aplicados no Brasil. Dois exemplos emblemáticos dessa prática em terras brasileiras são o Regimento Pau-Brasil, editado em 1605 e a Carta Regia de 13 de março de 1797.⁵³

O autor ainda levanta a possibilidade de que os primeiros espaços territorialmente protegidos do país possam ter sido as Florestas da Tijuca e das Paineiras no Rio de Janeiro, motivados pela grande supressão da vegetação em virtude da expansão do plantio do café no século XVIII, que devastou grande parte da serra carioca. A supressão da vegetação teve significativos impactos na produtividade do café e também afetou o abastecimento hídrico da cidade do Rio de Janeiro. Enfrentando essa questão, D. Pedro II iniciou um processo de desapropriação da área e desenvolveu um projeto de restauração da vegetação local, instituindo em 1861 as Florestas da Tijuca e das Paineiras^{54,55}.

Apesar dessas primeiras iniciativas, somente em 1876, com influência do engenheiro André Rebouças, inspirado no conceito norte americano, iniciaram-se os debates para criação de um parque nacional no Brasil, originalmente na região de Sete Quedas e na Ilha do Bananal, mas que não se concretizou até a criação do Parque Nacional de Itatiaia, em 1973, como já mencionado.

⁵³ MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente e Sociedade*. 2006, online vol.9, n.1, pp.41-64, p.43.

⁵⁴ Cabe salientar que, em 1961, as Florestas da Tijuca e das Paineiras não poderiam ter sido categorizadas como parques nacionais na concepção atual do termo. De fato, essas áreas somente passaram à categoria de parque nacional um século depois, quando instituído o Parque Nacional da Tijuca.

⁵⁵ MEDEIROS, R. op. cit.,p.44.

A expansão do número de parques nacionais no Brasil foi bastante lenta, e apenas em 1948 foi criado o segundo parque nacional brasileiro, o Parque Nacional de Paulo Afonso, atualmente extinto⁵⁶. Em setembro de 1944, por meio do Decreto nº 16.677, atribui-se à Seção de Parques Nacionais do Serviço Florestal, criada em 1921, o encargo de orientar, fiscalizar, coordenar e elaborar programas de trabalho para os Parques Nacionais. Nesse mesmo período, estabeleceram-se seus objetivos, dentre os quais a conservação para fins científicos, educativos, estéticos e recreativos, promoção de estudos de flora a fauna e geologia e organização de museus e herbários regionais.⁵⁷

Somente a partir da década de 1960, com a expansão da fronteira agrícola e a supressão acelerada da vegetação, foi intensificada a criação de parques no Brasil, principalmente para além do eixo Sudeste/Sul.⁵⁸ Em 1961, foram criados os parques Nacionais das Emas, em Minas Gerais, da Chapada dos Veadeiros, em Goiás, do Caparaó, em Minas Gerais, das Sete Cidades, no Piauí, de São Joaquim, em Santa Catarina, da Tijuca, no Rio de Janeiro⁵⁹, de Monte Pascoal, na Bahia, de Brasília, no Distrito Federal, de Sete Quedas, no Paraná⁶⁰. Segundo Marcia Leuzinger, no regime militar, “os generais concebiam as florestas como garantia da integridade nacional, o que pode explicar o espaço alcançado pelos ambientalistas”⁶¹. Destaca-se também a criação do Instituto Brasileiro e Desenvolvimento Florestal (IBDF), por meio do Decreto-Lei nº 289/1967, destinado a formular a política florestal

⁵⁶ O Parque Nacional de Paulo Afonso, na Bahia, foi extinto em 1968, em função da construção de hidrelétrica.

⁵⁷ DIEGUES, A.C. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. 5a ed. São Paulo: Hucited NUPAUB/CEC, 2004. p. 114.

⁵⁸ *Ibidem*. p. 115.

⁵⁹ Conforme já exposto, desde 1961 as Florestas da Tijuca e das Paineiras eram áreas juridicamente protegidas. Entretanto, somente em 1961, ou seja, um século depois, tais áreas passaram à categoria de parque nacional.

⁶⁰ Extinto em 1980 para a construção de Itaipu.

⁶¹ FRANCO, J. L. A. A primeira conferência brasileira de proteção à natureza e a questão da identidade nacional. *Revista Varia História*, nº 26, Dossiê história e Natureza. Belo Horizonte: Departamento de História UFMG, 2002, p. 77 a 96, passim apud LEUZINGER, Márcia Diegues. **Natureza e Cultura: Unidades de Proteção Integral e Populações Tradicionais Residentes**. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p.96, referindo-se a

do país⁶².

Além do aumento no número de áreas protegidas, a década de 1960 foi marcada pela instituição de importantes diplomas normativos em matéria ambiental, destacando-se (i) o Estatuto da Terra (Lei Federal Nº 4.504, de 30 de novembro de 1964); (ii) o segundo Código Florestal (Lei Federal Nº 4.771/65 com vigência até 2012)¹⁸; (iii) o Código de Caça ou Lei de Proteção à Fauna (Lei Federal Nº 5.197, de 03 de janeiro de 1967); (iv) o Novo Código de Mineração (Decreto-lei Nº 227, de 28 de fevereiro de 1967); e, por fim, (v) o Código de Pesca (Decreto-lei Nº 221, de 28 de fevereiro de 1967).

Herman Benjamin aponta a década de 1960 como um marco histórico da legislação ambiental brasileira ao afirmar que:

Inicialmente, a questão ambiental, no período colonial, imperial e republicano, este até a década de 60 do atual século, juridicamente não existia, caracterizadas as iniciativas pontuais e raras do Poder Público mais como conservação do que propriamente como preservação. Esta, pois, a fase da exploração desregrada ou do *laissez-faire* ambiental, onde a conquista de novas fronteiras (agrícolas, pecuárias e minerárias) era tudo que importava na relação homem-natureza. Tinha na omissão legislativa seu traço preponderante, relegando-se eventuais conflitos de cunho ambiental quando muito ao sabor do tratamento pulverizado, assistemático e privatístico dos direitos de vizinhança.

Num segundo momento, a fase fragmentária, o legislador – agora já preocupado com largas categorias de recursos naturais mas ainda não com o meio ambiente em si considerado – impôs controles legais às atividades exploratórias. A recepção incipiente da degradação do meio ambiente pelo ordenamento operava, no plano ético, pelo utilitarismo (tutelando somente aquilo que tivesse interesse econômico) e, no terreno formal, pelo reducionismo, tanto do objeto (o fatiamento do meio ambiente, a ele ainda se negando, holisticamente, uma identidade jurídica própria), como, até em consequência, do aparato legislativo.⁶³

O autor ainda aponta um segundo marco histórico na legislação ambiental brasileira, a partir dos anos 80, com a edição da Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/1981:

Finalmente, indicando uma (re)orientação radical de rumo, aparece a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (1981), dando início à fase holística, onde o ambiente passa a ser protegido de maneira integral, vale dizer, como sistema ecológico integrado (resguardam-se as partes a partir do todo), com autonomia valorativa (é, em si

⁶² Cf. BRASIL. **Decreto Lei nº 289, de 1967**. Cria o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal e dá outras providências. Artigo 2º. Brasília, DF. 1967.

⁶³ BENJAMIN, A. H. **Manual Prático da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente**. 2a ed. São Paulo: IMESP, 1999, p. 22.

mesmo, bem jurídico) e com garantias de implementação (facilitação do acesso à justiça).⁶⁴

Nurit Bensusan, citando Dias, explica que houve uma mudança significativa na finalidade atribuída às áreas protegidas com a entrada em vigor do Código Florestal de 1965, afirmando que:

enquanto a ênfase, no primeiro código [de 1934] era a proteção de ecossistemas de grande valor estético e cultural, no novo Código Florestal o enfoque passou a ser a proteção de ecossistemas com espécies ameaçadas ou com estoques comerciais em declínio.⁶⁵

Em 1981, foi editada a Lei nº 6.902⁶⁶ que dispôs sobre a criação de duas categorias de unidades de conservação, as Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, tendo sido regulamentada pelo Decreto nº 88.351/1983, posteriormente revogado pelo Decreto nº 99.274/1990. O tema também foi objeto regulamentação pelo CONAMA, podendo-se citar a Resolução nº 11/1987, que dispôs sobre a declaração, como Unidades de Conservação, de várias categorias como as

Estações Ecológicas; Reservas Ecológicas; Áreas de Proteção Ambiental, especialmente suas zonas de vida silvestre e os Corredores Ecológicos; Parques Nacionais, Estaduais e Municipais; Reservas Biológicas; Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais; Monumentos Naturais; Jardins Botânicos; Jardins Zoológicos; e Hortos Florestais.⁶⁷

Com o advento da Constituição Federal de 1988, foi positivado o dever do Poder Público na definição:

em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração ou supressão permitidas somente por meio de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.⁶⁸

⁶⁴ BENJAMIN, A. H. **Manual Prático da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente**. 2a ed. São Paulo: IMESP, 1999, p. 24.

⁶⁵ BENSUSAN, N. **Conservação da Biodiversidade em Áreas Protegidas**. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 43.

⁶⁶ BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981**. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Brasília, DF, 1981.

⁶⁷ BRASIL. CONAMA. **Resolução nº 11, de 1987**. Dispõe sobre a declaração, como Unidades de Conservação, de várias categorias de Sítios Ecológicos de Relevância Cultural. Brasília, DF, 1987. Art. 1º. A referida Resolução foi complementada pela Resolução nº 12/1988. E posteriormente revogada pela Resolução nº 428/010.

⁶⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 225, §1º, III.

Apesar disso, uma lei específica sobre um sistema nacional de unidades de conservação, organizando sua criação e planejamento, ainda não existia e o Brasil estava atrasado: além dele, só a Bolívia e o Uruguai não tinham instituído um sistema na América Latina.⁶⁹

O marco legal foi positivado apenas em 2000, com a aprovação da Lei Federal nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação⁷⁰, cuja análise será detalhada no item a seguir.

1.3. Sistema Nacional de Unidades de Conservação

1.3.1. Histórico

Como o Brasil era um dos poucos países ainda sem uma lei sobre o sistema nacional de unidades de conservação e a instituição desses espaços carecia de maior planejamento, em 1988 o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF)⁷¹ encomendou à Fundação Pró-Natureza (Funatura) uma avaliação das categorias de unidades de conservação existentes no país e a proposição de um Anteprojeto de Lei que propusesse um sistema.⁷² Com algumas alterações, a proposta da Funatura foi aprovada no âmbito do Ministério do Meio Ambiente com apoio do setor ambientalista, e o Projeto de Lei iniciou sua tramitação no Legislativo, sendo encaminhado para a Câmara dos Deputados em 1992, pelo então Presidente Fernando Collor de Mello.⁷³

Alguns autores, como Antonio Carlos Diegues, criticam o fato de a proposta ter seguido o modelo tradicional de unidades de conservação em países desenvolvidos, não enfrentando a questão das populações

⁶⁹ BENJAMIN, A. H. **Direito Ambiental das áreas protegidas**: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

⁷⁰ BRASIL. **Lei nº 9.985, de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

⁷¹ IBDF foi criado por meio do Decreto-Lei nº 289/1967.

⁷² BUENDIA, R. **Governando os comuns ou para os comuns?** Gestão de áreas protegidas e os arranjos institucionais da política ambiental no Estado de São Paulo. São Paulo: FGV, 2010. (Mestrado).

⁷³ BENJAMIN, A. H. **Direito Ambiental das áreas protegidas**: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

tradicionais, nem do uso sustentável de recursos naturais fora do perímetro das unidades de conservação, perdendo-se, portanto,

[...] uma ocasião histórica de se reverem as várias categorias de unidades de proteção mais bens adaptadas às realidades dos países subdesenvolvidos, que apresentam grande diversidade de culturas não industriais.⁷⁴

Dois anos depois, o então deputado federal Fabio Feldmann apresentou a primeira proposta de substitutivo, com profundas modificações no texto original, tendo em vista a necessidade de envolvimento das populações locais nos processos de criação e gestão das unidades de conservação.⁷⁵ Em 1995, o Projeto de Lei passou a ser relatado pelo deputado federal Fernando Gabeira, que retornou à pauta as discussões sobre participação social na criação e gestão de unidades de conservação, proteção às populações tradicionais, necessidade de estudos técnicos e consulta às comunidades interessadas quando da criação de unidades de conservação e a importância de Reservas Extrativistas (RESEX)⁷⁶ e Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN)⁷⁷ para o sistema, destacando também a necessidade de se buscar a participação do setor privado no financiamento desses espaços.⁷⁸

O Projeto de Lei foi finalmente aprovado pelo Congresso no dia 21 de junho de 2000 e sancionado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso após um mês, como a Lei Federal nº 9.985/2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional

⁷⁴ DIEGUES, A.C. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. 5a ed. São Paulo: Hucited NUPAUB/CEC, 2004. p. 118.

⁷⁵ LEUZINGER, M. D. **Natureza e Cultura: Unidades de Proteção Integral e Populações Tradicionais Residentes**. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p. 124.

⁷⁶ Lei nº 9.985/2000, art. 18: “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 nº 9.985, de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000).

⁷⁷ *Ibidem*. Artigo 21: “Art. 21 - A Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica”.

⁷⁸ LEUZINGER, M. D. *op. cit.*, p. 125.

de Unidades de Conservação da Natureza. O texto final acabou por considerar as populações tradicionais, ao incluir a categoria da Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e da RESEX; e a os conselhos consultivos para as unidades de uso mais restritivo, bem como a obrigação de realização de consulta pública antes da criação de uma unidade de conservação. Finalmente, a lei incorporou a RPPN, sob protestos dos ambientalistas, que entendiam que as unidades de conservação deveriam ser consideradas apenas aquelas de domínio público.⁷⁹

A extensa tramitação do Projeto de Lei, até sua sanção final pelo Presidente da República evidencia um momento histórico de embates dos diversos movimentos que participaram desse processo. Rodrigo Medeiros resume bem esse processo ao explicar que:

ao longo de intensos oito anos de debates que incluíram a apresentação de dois substitutivos da Câmara, preservacionistas, conservacionistas, socioambientalistas e ruralistas travavam uma verdadeira batalha que mobilizou a imprensa, ONGs, além de fortíssimos lobbys no Congresso na defesa de suas posições sobre a forma e os critérios de proteção da natureza.⁸⁰

O mesmo autor, citando Mercadante, sugere que acabou prevalecendo uma visão mais preservacionista⁸¹, que se aproxima do projeto original elaborado pela Funatura.⁸² Marcia Leuzinger também destaca que “a história de elaboração do SNUC demonstra claramente o embate travado entre preservacionistas e socioambientalistas”. Entretanto, para a autora, o

⁷⁹ BUENDIA, R. **Governando os comuns ou para os comuns?** Gestão de áreas protegidas e os arranjos institucionais da política ambiental no Estado de São Paulo. São Paulo: FGV, 2010. (Mestrado). p. 73.

⁸⁰ MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente e Sociedade**. 2006, online vol.9, n.1, pp. 41-64, p. 57.

⁸¹ As correntes preservacionistas e conservacionistas são variações da visão de conservação do mundo natural, que tem sua origem no final do século XIX nos Estados Unidos. Pode-se dizer que a corrente conservacionista dos recursos naturais baseia-se nas ideias de desenvolvimento sustentável, preconizando o uso dos recursos naturais pela geração presente, a prevenção ao desperdício e o uso desses recursos para benefício da maioria dos cidadãos, tendo sido um dos primeiros movimentos contra o desenvolvimento a qualquer custo. Em outras palavras, a corrente conservacionista prega o uso adequado e criterioso dos recursos naturais. Por outro lado, a corrente *preservacionista* pretende proteger a natureza contra o desenvolvimento moderno, industrial e urbano, podendo ser descrita como a reverência à natureza no sentido de apreciação estética e espiritual da vida selvagem. Cf. DIEGUES, A.C. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. 5a ed. São Paulo: Hucited NUPAUB/CEC, 2004. p. 28 a 30.

⁸² MEDEIROS, R. op. cit., p. 57.

produto final revela “uma norma que é fruto da composição desse e de outros conflitos de interesse presentes no seio da sociedade brasileira”.⁸³

1.3.2. Unidades de Conservação e o SNUC

O conceito de unidade de conservação foi definido pela Lei nº 9.985/2000 como:

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.⁸⁴

As unidades de conservação integrantes do SNUC são classificadas em dois grupos: Unidades de Conservação de Proteção Integral, que permitem apenas o uso indireto de seus recursos naturais⁸⁵, com exceção dos casos previstos em lei⁸⁶ e Unidades de Conservação de Uso Sustentável, que buscam compatibilizar a conservação da natureza com uso sustentável de parcela de seus recursos naturais⁸⁷.

Segundo a classificação do SNUC, estão no grupo das Unidades de Proteção Integral as Estações Ecológicas (EE), Reservas Biológicas (RB), Parques Nacionais (PN), Monumentos Naturais (MN) e Refúgios da Vida Silvestre (RVS). As unidades do grupo de Uso Sustentável são: Áreas de Proteção Ambiental (APA), Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), Florestas Nacionais (FLONA), Reservas Extrativistas (RESEX), Reservas de Fauna (RF), Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN).

Para cada uma dessas categorias de unidade de conservação é

⁸³ LEUZINGER, M. D. **Natureza e Cultura**: Unidades de Proteção Integral e Populações Tradicionais Residentes. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p. 128.

⁸⁴ BRASIL. **Lei nº 9.985, de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Artigo 2º, inciso I.

⁸⁵ Aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais (BRASIL. op. cit., artigo 2º, IX);

⁸⁶ BRASIL. **Lei nº 9.985, de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000, artigo 7º, § 1º.

⁸⁷ Ibidem, artigo 7º, § 2º.

atribuído um uso distinto, desde os mais restritivos, limitando-se a pesquisas científicas e educação ambiental até os menos restritivos, sendo permitido o uso dos recursos naturais, desde que de acordo com a legislação vigente. Segundo Rodrigo Medeiros, “a organização em dois grupos buscava contemplar estratégias distintas de gestão dessas áreas que, em certo grau, estava no centro das disputas entre os diferentes grupos interessados na questão”.⁸⁸

Em relação à gestão de unidades de conservação, a Lei do SNUC é clara ao atribuir essa responsabilidade ao Estado, por meio dos órgãos e entidades de compõem o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Apesar disso, a Lei nº 9.985/2000 prevê a hipótese de gestão compartilhada por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão.⁸⁹ Além desse instrumento, a sociedade civil está presente na gestão de unidades de conservação por meio dos Conselhos, órgãos colegiados sem personalidade jurídica que podem ter caráter consultivo ou deliberativo.

A instituição do marco legal no Brasil com a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação impulsionou a criação de unidades de conservação⁹⁰ e permitiu avanços importantes nas políticas de conservação da biodiversidade, exercidas no âmbito nacional, estadual e municipal, principalmente com a definição de diretrizes para atuação do poder público, unificando entendimentos.⁹¹ Entretanto, o SNUC é complexo e após quase duas décadas diversas dificuldades permanecem.

⁸⁸ MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente e Sociedade**. 2006, online vol.9, n.1, pp. 41-64, p. 57.

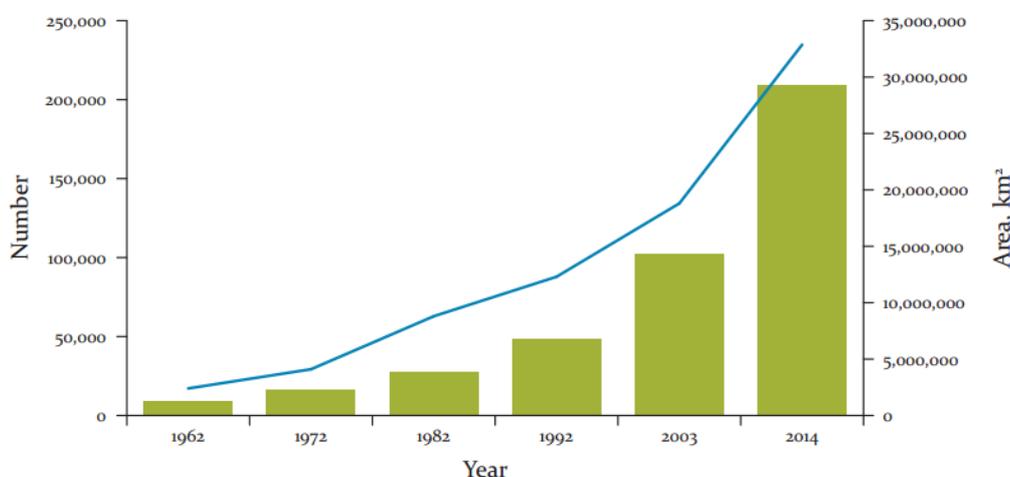
⁸⁹ BRASIL. **Lei nº 9.985, de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000, artigo 30.

⁹⁰ Segundo Marina Silva, entre o início do ano de 2002 e dezembro de 2004, o governo federal criou aproximadamente 3,1 milhões de hectares de unidades de conservação, entre parques nacionais, estações ecológicas, reservas extrativistas e florestas nacionais. (SILVA, M. **O programa Brasileiro de unidades de conservação**, 2005, p. 24). Cf.: ANTUNES, P. B. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 112.

⁹¹ BUENDIA, R. **Governando os comuns ou para os comuns?** Gestão de áreas protegidas e os arranjos institucionais da política ambiental no Estado de São Paulo. São Paulo: FGV, 2010. (Mestrado). p. 73.

1.3.3. Desafios enfrentados pelas unidades de conservação: Não basta criar, é preciso implementar

Um relatório elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2014 reitera o fato de que espaços territoriais especialmente protegidos são instrumentos utilizados em todo mundo, abrangendo uma área total de 33 milhões km², o que, em termos práticos, significa um território maior que o continente Africano⁹². O número total de espaços protegidos tem aumentado significativamente nos últimos anos, conforme ilustra o gráfico abaixo⁹³.



Fonte: DEGUIGNET, Marine et al. **2014 United Nations List of Protected Areas**, UNEP-WCMC, 2014.

Entretanto, mesmo com o crescimento desses espaços pelo mundo, esse fato não reflete necessariamente a proteção efetiva na natureza, tampouco a representatividade dos diferentes ecossistemas, parecendo notório que sua criação foi insuficiente para frear a redução de biomas e o crescente número de espécies em extinção⁹⁴. A supressão ilegal de

⁹² DEGUIGNET, Marine et al. **2014 United Nations List of Protected Areas**. Cambridge, Reino Unido: UNEP-WCMC, 2014. p.13.

⁹³ Ibidem. p.13.

⁹⁴ Nesse sentido, cabe citar a Meta 11 de Aichi que trata, além da ampliação das proteção das áreas protegidas, da representatividades dos diferentes ecossistemas: “Em 2020, pelo menos 17% das zonas terrestres e de águas continentais, e 10% das zonas costeiras e marinhas, especialmente áreas de importância articular para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, devem estar conservadas por meio de gerenciamento eficiente e equitativo, ecologicamente representadas, com sistemas bem conectados de áreas protegidas e outras medidas eficientes de conservação baseadas em área, e integradas em mais amplas paisagens terrestres e marinhas.” (CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. **TARGET 11 - Technical Rationale extended**. Online.)

vegetação, a ocupação irregular, a caça e a presença de espécies exóticas invasoras, são exemplos das pressões mais críticas e frequentes, segundo estudo elaborado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e pelo *World Wildlife Fund-Brasil* (WWF-Brasil). Esses indicadores, apesar de apresentarem declínio em algumas regiões, de forma geral continuam bastante elevados.⁹⁵ Por isso, para se ter uma visão real do estado da arte do Sistema Nacional das Unidades de Conservação, faz-se necessário ir além e avaliar não apenas o número de unidades criadas, mas se essas áreas representam adequadamente os diferentes ecossistemas e se estão sendo geridas de forma efetiva para garantir a conservação da biodiversidade no longo prazo.

A criação de unidades de conservação está longe de encerrar os problemas relacionados à proteção da biodiversidade. Entretanto, parece haver mais vontade política para instituir esses espaços do que para geri-los.⁹⁶ Essa é uma questão relevante, pois, como bem coloca Nurit Bensusan, uma visão ingênua de que basta a criação de unidades de conservação para garantir a conservação de recursos naturais acaba por condicionar parte relevante das políticas públicas e reflete-se na alocação de recursos. Ou seja, é mais fácil obter recursos para a criação de novas áreas protegidas, do que para a sua implementação ou manejo.⁹⁷

Sem dúvida, a criação de espaços protegidos é fundamental e constitui uma etapa crítica no processo de proteção do meio ambiente, porém o processo para sua implantação efetiva envolve ações políticas, econômicas

⁹⁵ WWF-BRASIL; ICMBIO. **Efetividade na gestão de unidades de conservação federais do Brasil**. Resultados de 2010, Brasília: WWF-Brasil, 2012. p. 14.

⁹⁶ PIMENTEL, D. S. **Os “parques de Papel” e o papel social dos Parques**. Tese de doutorado da escola superior de agricultura Luiz Queiroz. 2008. Universidade de São Paulo, p. 36.

⁹⁷ BENSUSAN, N. **Conservação da Biodiversidade em Áreas Protegidas**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 49.

e jurídicas, que acabam constituindo barreiras para sua efetividade de fato.⁹⁸ Não são raros, por exemplo, os chamados parques de papel - áreas criadas por atos oficiais, mas que nunca foram devidamente implementadas, não contam com pessoal, aparato jurídico ou infraestrutura mínima para seu funcionamento⁹⁹. Nas palavras de Douglas Pimentel, são ficções jurídicas, cuja implantação limita-se a linhas em mapas oficiais.¹⁰⁰ O Supremo Tribunal Federal (STF), ao se manifestar sobre o Parque Nacional Mapinguari, localizado no Estado do Amazonas, reiterou que a implantação de uma unidade de conservação não se dá apenas com a publicação do ato legal de criação:

É que a implantação do Parque Nacional Mapinguari – assim como a de toda unidade de proteção integral – não se consuma com o simples decreto de criação, e muito menos, a desapropriação, com a só declaração de utilidade pública das áreas privadas contidas no perímetro.¹⁰¹

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) também já abordou esse tema, valendo mencionar voto proferido pelo Ministro Herman Benjamin, quando do julgamento do REsp 1.071.741 – SP:

A criação de Unidades de Conservação não é um fim em si mesmo, vinculada que se encontra a claros objetivos constitucionais e legais de proteção da Natureza. Por isso, em nada resolve, freia ou mitiga a crise da biodiversidade – diretamente associada à insustentável e veloz destruição de habitat natural –, se não vier acompanhada do compromisso estatal de,

⁹⁸ Como bem enfatiza Paulo de Bessa Antunes, a criação de unidades de conservação é um ato vinculado do Poder Público, que após realizar estudos técnicos e concluir que determinada área merece proteção especial, resta-lhe, “única e exclusivamente, decretar o regime de proteção especial consistente na instituição de uma unidade de conservação” (ANTUNES, P. B. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 50).

⁹⁹ MULONGAY, K.; CHAPE, S. **Protected areas and biodiversity: An overview of key issues**. Convention on Biological Diversity (CBD). Cambridge: World Conservation Monitoring Centre, 2003, p. 32.

¹⁰⁰ PIMENTEL, D. S. **Os “parques de Papel” e o papel social dos Parques**. Tese de doutorado da escola superior de agricultura Luiz Queiroz. 2008. Universidade de São Paulo, p. 36.

¹⁰¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 27623**. Nelson Antonini, Jurandir Grossmann Anastácio, Presidente da República, Advogado-Geral da União. Meio Ambiente. Unidade de conservação ou preservação permanente. Estação ecológica. Parque Nacional Mapinguari. Criação mediante decreto. Observância de todos os requisitos previstos na Lei nº 9.985/2000. Ofensa a direito líquido e certo. Inexistência. Segurança denegada. Não ofende direito subjetivo algum de particular, o decreto que, para criar unidade de proteção integral, se baseia em procedimento onde se observaram todos os requisitos da Lei nº 9.985/2000. Relator Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, 24 de junho de 2010, p. 33.

sincera e eficazmente, zelar pela sua integridade físico-ecológica e providenciar os meios para sua gestão técnica, transparente e democrática. A ser diferente, nada além de um “sistema de áreas protegidas de papel ou de fachada” existirá, espaços de ninguém, onde a omissão das autoridades é compreendida pelos degradadores de plantão como autorização implícita para o desmatamento, a exploração predatória e a ocupação ilícita.¹⁰²

A doutrina também tem produzido significativo material sobre os parques de papel.¹⁰³ Paulo de Bessa Antunes trata essa questão de forma enfática, ao afirmar que:

a Administração Pública, em todo os seus níveis, tem adotado a lamentável prática de confundir a mera publicação de um decreto criando um parque e declarando a área de utilizada pública para fins de desapropriação como se parque fora, a partir disto, tem imposto severas limitações aos direitos de terceiros. São os chamados parques de papel, que muito embora, já fortemente rechaçados pelo Supremo Tribunal Federal continuam a ser criados diariamente.¹⁰⁴

Um dos textos que melhor traduz o desafio que separa o ato de criação da unidade de conservação de sua efetiva implementação, é da ex-Ministra do Meio Ambiente Marina Silva, o qual reproduzimos abaixo:

A implementação e o efetivo manejo de unidades de conservação constituem um enorme desafio. [...] Além de criar novas áreas, é essencial assegurar o manejo efetivo das unidades existentes. É importante registrar a magnitude de alguns desses problemas: 1. Dos 53 parques nacionais do país, somente 20 estão abertos à visitação pública. 2. Algumas unidades de conservação decretadas a partir da década de 60 ainda não foram legalmente ou completamente criadas e/ou seus proprietários anteriores ainda não foram indenizados.[...] 3. das 254 unidades de conservação federais, somente 60 possuem conselho consultivo em atividade.¹⁰⁵

Também não são raros os casos em que unidades e conservação

¹⁰² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.163.524-SC**. Direito Ambiental e Processual Civil. Ausência de violação do art. 535 do CPC. Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca. Elaboração do plano de manejo e gestão. Aspecto positivo do dever fundamental de proteção. Determinação para que a União tome providências no âmbito de sua competência. Legitimidade passiva. Astreintes. Possibilidade de cominação contra a Fazenda Pública. Valor fixado. Relator Min. Humberto Martins. Brasília, DF, 2009. p.512.

¹⁰³ Cf. PIMENTEL, D. S. **Os “parques de Papel” e o papel social dos Parques**. Tese de doutorado da escola superior de agricultura Luiz Queiroz. 2008. Universidade de São Paulo, p. 36; ANTUNES, P. B. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011; MULONGAY, K.; CHAPE, S. **Protected areas and biodiversity: An overview of key issues**. Convention on Biological Diversity (CBD). Cambridge: World Conservation Monitoring Centre, 2003.

¹⁰⁴ ANTUNES, P. B. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 60.

¹⁰⁵ SILVA, M. **O programa Brasileiro de unidades de conservação**, 2005, p. 24.

possuem falhas já em sua concepção, tornando mais difícil sua gestão e proteção. Muitas unidades de conservação não foram adequadamente planejadas ou foram delimitadas com base em interesses políticos imediatistas, resultando em áreas isoladas, demasiadamente pequenas ou simplesmente sem conter os atributos ambientais a que se propõe preservar. Mulongay e Chape fornecem um exemplo prático dessa situação ao citar a criação de reservas naturais no Havaí, destinadas para a preservação de aves raras e endêmicas:

Áreas protegidas mal localizadas podem não abranger a biodiversidade a que se propõem preservar. Por exemplo, quando o sistema de reservas naturais do Havaí foi estabelecido, uma das motivações foi a proteção de aves raras e endêmicas. Anos depois, porém, pesquisas mostraram que muitas das aves mais ameaçadas viviam fora dos limites dos espaços protegidos.¹⁰⁶

Aqui cabe uma ressalva importante: nem sempre a criação de unidades de conservação por políticas governamentais favoráveis (ou seja, sem obedecer a processos estritamente científicos) pode ser encarada de maneira exclusivamente negativa. Apesar de os oportunismos fáticos e políticos não serem o critério ideal para a criação de unidades de conservação, parece ingênuo acreditar que esse conflituoso processo pode ser encarado apenas sob o viés técnico, desvinculando-se do seu caráter político. Não custa lembrar que importantes áreas foram criadas motivadas por momentos políticos favoráveis, sem que se tivessem todos os estudos técnicos desejáveis. Nesse sentido, é interessante a leitura de trecho da entrevista de Paulo Nogueira-Neto, publicada no livro *Saudades do Matão* e disponível no livro *Conservação da Biodiversidade em Áreas Protegidas*, de Nurit Benssan:

No caso das estações ecológicas, em vários lugares nos valemos da opinião de ecologistas locais. É verdade que nossos métodos eram pouco ortodoxos: chegamos a descobrir áreas lendo jornal. Uma vez, vi uma notícia assim: “as terras da coroa portuguesa, que pertencem aos governo federal, vão ser devolvidas ao estado do

¹⁰⁶ Tradução da autora. Texto original: “*It is far more difficult to establish protected areas in productive locations, such as timber-rich forests or fertile plains. Badly sited protected areas can also miss most biodiversity. When Hawaii’s system of nature reserves was established, a prime motivation was to protect rare and endemic birds. But research has shown that many of the most threatened birds actually live outside the protected areas*”. (MULONGAY, K.; CHAPE, S. **Protected areas and biodiversity: An overview of key issues**. Convention on Biological Diversity (CBD). Cambridge: World Conservation Monitoring Centre, 2003, p. 33).

Piauí”. Não havia dúvida nenhuma, eram 800 mil hectares. Tomei um avião e fui falar com o Governador expliquei o que era Estação Ecológica, a possibilidade de apoio para a universidade local e ele nos deu 130 mil hectares. Pode parecer imprudência, escolher só pela notícia no jornal, mas o que pensei é que deveria ter alguma coisa importante nessa área. E realmente era um lugar muito interessante, um ponto de contato entre a caatinga e o cerrado. Outras vezes, encontramos áreas sobrevoando a Amazônia. Foi assim que descobrimos, talvez, o maior bosque de palmeiras do mundo, o maior buritizal do mundo.¹⁰⁷

É bem verdade que o texto faz referência a uma conjuntura diversa da atual, podendo-se, de maneira geral, afirmar que os conflitos fundiários eram menos intensos do que nos dias de hoje. Independentemente disso, o trecho transcrito exemplifica um esforço pouco ortodoxo que resultou em muitas das mais relevantes unidades de conservação do presente.

Nurit Bensusan também enfrenta esse tema, defendendo que os processos técnicos e políticos estão necessariamente interligados:

Não se pode deixar de ressaltar, no entanto, que o senso de oportunidade caminha lado a lado com os critérios técnicos de seleção de locais para o estabelecimento de unidades de conservação. Quando há uma oportunidade para a criação de uma área protegida, que contenha ecossistemas significativos, mesmo que essa área não cumpra todos os critérios técnicos, aproveita-se para estabelecer uma nova unidade de conservação. [...] A efetividade das áreas protegidas na conservação da biodiversidade depende do conjunto das unidades e da conexão entre elas. Logo, o aumento da superfície protegida, mesmo que não seja de locais altamente prioritários, pode ser positivo para o resultado final da conservação da biodiversidade.¹⁰⁸

Apesar de se concordar com a ideia geral desse posicionamento, toma-se a liberdade de discordar da autora quando a mesma defende que “esse o aumento da superfície protegida, mesmo que de um ecossistema não prioritário, pode ser positivo para o resultado final da conservação da biodiversidade”¹⁰⁹. Se por um lado, esperar uma conjuntura política e técnica ideal para a criação de unidades de conservação pode inviabilizar o processo como um todo, por outro lado, deve-se ter em mente que a criação de unidades de conservação resulta em altos custos de gestão para o Poder

¹⁰⁷ URBAN, T. Saudades do Matão. Curitiba: Universidade Federal do Paraná; Fundação MacArthur; Fundação O Boticário de Proteção da Natureza, 1998 apud BENSUSAN, N. **Conservação da Biodiversidade em Áreas Protegidas**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 47.

¹⁰⁸ BENSUSAN, N. **Conservação da Biodiversidade em Áreas Protegidas**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 47.

¹⁰⁹ Ibidem, p. 47.

Público, sem falar na obrigação de indenização a eventuais proprietários privados localizadas no interior da área criada, além de criar inúmeras restrições para terceiros¹¹⁰.

Esta autora defende que, sob o ponto de vista da gestão, criar muitas unidades de conservação obriga o Poder Público a dividir os recursos humanos e econômicos entre as diversas unidades. A criação desses espaços em áreas pouco prioritárias pode significar que, na prática, unidades de conservação mais relevantes deixem de ser geridas adequadamente. Em outras palavras, cria-se uma situação de desmobilização de recursos para espaços protegidos que, de fato, trazem ganhos ambientais relevantes e deveriam ser geridas de forma prioritária. Por essa razão, discorda-se da ideia de criação de unidades de conservação em locais que não sejam altamente prioritários, concordando com Paulo de Bessa Antunes quando o autor critica a:

tendência administrativa para a implantação indiscriminada de unidades de conservação que, necessariamente, importarão custos para a Administração Pública e para os particulares, gerando impasses que se prolongam ao longo dos anos com consequências gravosas para todas as partes interessadas.¹¹¹

Outra questão relevante a ser apontada refere-se ao fato de que quase 30% do total de unidades de conservação não possuem plano de manejo.¹¹² Segundo Maria Luiza Granziera, a elaboração do plano de manejo é fundamental para que se efetivem as regras de proteção das unidades de conservação:

De nada adianta instituir um espaço, designando-o como de Proteção Integral ou Desenvolvimento Sustentável, sob as regras do SNUC, se não houver, especificamente para ele, a partir do conhecimento técnico que deu causa à decisão de inseri-lo em um regime jurídico protecionista, um planejamento sobre as possibilidades de uso, os desafios relativos à proteção dos bens que se encontram em risco e outras decisões atinentes a

¹¹⁰ Sobre esse tema, Paulo de Bessa Antunes ainda acrescenta que: “a desapropriação, além de retirar a propriedade do cidadão – ônus relevante – impõe ao Estado a obrigação de pagar um preço justo, o que significa o estabelecimento de cargas sobre o orçamento público em competição com outras áreas da administração, desnecessariamente”. (ANTUNES, P. B. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 50 a 51).

¹¹¹ ANTUNES, P. B. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 102.

¹¹² GELUDA, L. *et al.* **Desvendando a compensação ambiental**: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros. Rio de Janeiro: Funbio, 2015. p. 33.

transformar, de fato, a unidade em um espaço efetivamente protegido.¹¹³

Segundo Marcos Araújo, a baixa efetividade da gestão das unidades de conservação no Brasil também pode ser explicada, pelo menos em parte, pela cultura organizacional não voltada para resultados, pela baixa valorização e reconhecimento de servidores públicos, entre outros. Para o autor, esses seriam os principais motivos pelos quais mesmo unidades de conservação já implementadas (com pessoal e equipamentos adequados) nem sempre são capazes de produzir resultados esperados.¹¹⁴

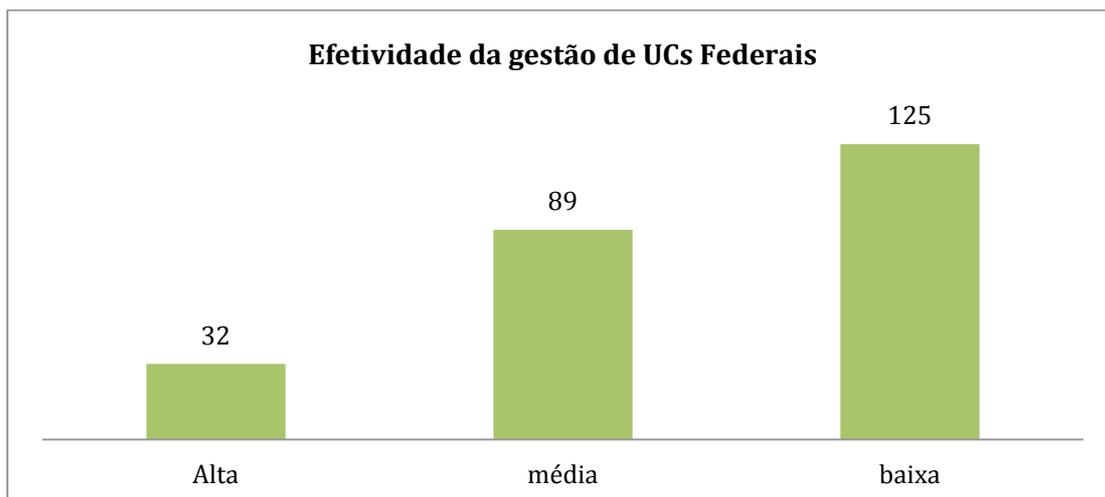
Os resultados dessa política voltada à priorização da criação de unidades de conservação em detrimento da mobilização de esforços para sua implementação, não traz resultados animadores. Apesar de o Brasil contar com 1.979 unidades de conservação, o que corresponde a uma área de 1.552.769 km²¹¹⁵, resultados do já mencionado estudo elaborado pelo ICMBio e pelo WWF-Brasil indicam que, de uma forma geral, o SNUC não vem cumprindo satisfatoriamente seus objetivos mais amplos. O estudo mostra que mais da metade das 246 unidades de conservação avaliadas apresenta baixa efetividade gestão, conforme mostra o gráfico abaixo.¹¹⁶

¹¹³ GRANZIERA, M.L.M. **Direito Ambiental**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 538.

¹¹⁴ ARAÚJO, M. A. R.; PINTO-COELHO, R. M. Utilizando o modelo de excelência em gestão pública para explicar por que as unidades de conservação são precariamente geridas no Brasil. In: ARAÚJO M.A.R. **Unidades de Conservação no Brasil: da república à gestão de classe mundial**. Belo Horizonte. SEGRAC, 2007.

¹¹⁵ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Tabela consolidada de Unidades de Conservação**. CNUC/MMA: 2016, online. Atualizado em: 26/02/2016.

¹¹⁶ WWF-BRASIL, ICMBIO. **Efetividade na gestão de unidades de conservação federais do Brasil**. Resultados de 2010, Brasília: WWF-Brasil, 2012. p. 73.



Fonte: WWF-BRASIL, ICMBIO. **Efetividade na gestão de unidades de conservação federais do Brasil**. Resultados de 2010, Brasília: WWF-Brasil, 2012.

Além disso, ao analisar as variáveis de recursos humanos, recursos financeiros, questões relacionadas ao desenvolvimento de pesquisas, avaliação e monitoramento, o referido estudo conclui que os problemas relacionados à gestão das unidades de conservação federais do Brasil são sistêmicos.¹¹⁷

Partindo-se desse cenário desanimador, é importante aprofundar formas melhorar a efetividade da gestão do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Não se pode perder de vista que, conforme já mencionado, a gestão efetiva desses espaços envolve aspectos técnicos, políticos e econômicos (tais como desenho e conectividade, planejamento, capacidade institucional, aspectos legais, programas de desenvolvimento regional, fiscalização, dentre outros), e é condição essencial para o cumprimento dos objetivos de sua criação.¹¹⁸

Dentre os vários instrumentos existentes para aprimorar a efetividade de unidades de conservação, invariavelmente mecanismos de financiamento constituem um fator chave para o sucesso desses espaços, razão pela qual o presente trabalho abordará, a seguir, alguns instrumentos de financiamento disponíveis, bem como analisará o papel da compensação ambiental nesse contexto.

¹¹⁷ WWF-BRASIL, ICMBIO. **Efetividade na gestão de unidades de conservação federais do Brasil**. Resultados de 2010, Brasília: WWF-Brasil, 2012. p. 76.

¹¹⁸ Ibidem, p. 14.

1.3.4. Papel da compensação ambiental no financiamento das UCs

Na prática, a sustentabilidade financeira de uma unidade de conservação deve ser entendida como sua habilidade para assegurar recursos financeiros suficientes, estáveis e de longo prazo¹¹⁹. No Brasil, o orçamento público é a principal fonte de financiamento das UCs, mas não é raro que os recursos reservados para esses espaços sejam insuficientes, especialmente em momentos de crises econômicas. Paulo de Bessa Antunes vai além e é enfático ao afirmar que órgãos ambientais não possuem orçamentos decentes e reais.¹²⁰

Assim, é essencial diversificar o financiamento das unidades de conservação. A doutrina elenca outras formas tradicionais de financiar esses espaços, como os ingressos e taxas ambientais cobrados ao público externo¹²¹, e doações de organizações internacionais, bancos, do setor privado e até de pessoas físicas.¹²² Pode-se citar ainda diversos outros mecanismos de captação de recursos que podem colaborar para a

¹¹⁹ LANNA M. Finanças da conservação e captação de recursos. In: WWF-BRASIL/IPE. **Gestão de Unidades de Conservação**: compartilhando uma experiência de capacitação. CASES, M.O. (org). WWF-Brasil, Brasília, 2012.

¹²⁰ O autor ainda afirma que “na ânsia de suprir necessidades orçamentárias evidentes, os órgãos ambientais acabam-se tornando lenientes com os danos ambientais, visto que necessitam que os danos sejam maiores e que as compensações também o sejam. Na medida que a fatia das compensações seja maior nos orçamentos, menor é o orçamento “oficial” do ano seguinte e aí começa um ciclo de dependência que tente a se perpetuar e se reproduzir, como qualquer dependência”. (ANTUNES, P. B. **Recuperação, mitigação, compensação ou contrapartida?** O Eco. 2006, online, p.3.) Toma-se a liberdade para discordar do entendimento do autor, pois acredita-se que mesmo com o aumento nos orçamentos dos órgãos ambientais nada garante que serão reservados recursos especificamente para as ações destinadas às unidades de conservação. Também não nos parece razoável que o órgão ambiental aceite mais danos ao meio ambiente com o intuito de aumentar a arrecadação com recursos da compensação ambiental, pois a compensação ambiental, conforme será visto adiante, não é calculada com base no dano ao meio ambiente, mas sobre o valor do empreendimento, elemento que não depende do órgão ambiental.

¹²¹ Por exemplo, a cobrança exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação, nos termos do artigo 33 da Lei nº 9.985/2000 (BRASIL. **Lei nº 9.985, de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000).

¹²² SPERGEL, B. Financing protected areas. In: TERBORGH, J. et. al. (ed.) **Making parks work**. Washington, DC. Island Press, 2002.

sustentabilidade financeira desses espaços, como o IR-Ecológico, o ICMS-Ecológico, exploração de serviços ambientais, bioprospecção, Reduções de Emissões por Desmatamento (REDD)¹²³, exploração de produtos florestais madeireiros e não madeireiros e fundos ambientais.¹²⁴

Apesar de haver diversas fontes de recursos que podem beneficiar as unidades de conservação, normalmente elas não são facilmente acessíveis pelos órgãos ambientais e estão longe de atingir seu potencial máximo de geração de recursos.¹²⁵ Por exemplo, a Lei do SNUC previu três tipos de pagamentos por serviços ambientais: pela exploração comercial de produtos ou serviços; pela utilização de recursos hídricos beneficiados pela proteção proporcionada pela UC; e pela geração de energia elétrica beneficiada pela proteção oferecida pela UC, conforme artigos transcritos abaixo:

Art. 33. A exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, dependerá de prévia autorização e sujeitará o explorador a pagamento, conforme disposto em regulamento.

Art. 47. O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pelo abastecimento de água ou que faça uso de recursos hídricos, beneficiário da proteção proporcionada por uma unidade de conservação, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, de acordo com o disposto em regulamentação específica.

Art. 48. O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pela geração e distribuição de energia elétrica, beneficiário da proteção oferecida por uma unidade de conservação, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, de acordo com o disposto em regulamentação específica.¹²⁶

Apesar de poderem constituir uma fonte de receita importante para as

¹²³ Redução de emissões provenientes de desmatamento e degradação florestal (REDD).

¹²⁴ Para mais detalhes sobre formas de financiamento de unidade de conservação, Cf. LANNA M. Finanças da conservação e captação de recursos. In: WWF-BRASIL/IPE. **Gestão de Unidades de Conservação**: compartilhando uma experiência de capacitação. CASES, M.O. (org). WWF-Brasil, Brasília, 2012; GELUDA, L. O papel da compensação ambiental no financiamento das unidades de conservação. In: GELUDA, L. et al. **Desvendando a compensação ambiental**: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros. Rio de Janeiro: Funbio, 2015.

¹²⁵ GELUDA, L. O papel da compensação ambiental no financiamento das unidades de conservação. In: GELUDA, L. et al. **Desvendando a compensação ambiental**: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros. Rio de Janeiro: Funbio, 2015, p. 85.

¹²⁶ BRASIL. **Lei nº 9.985, de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

unidades de conservação, esses instrumentos nunca foram devidamente regulamentados, inviabilizando sua aplicação. Também carece de regulamentação a compensação de reserva legal por meio da Cota de Reserva Ambiental – CRA, instituída pelo artigo 44 da Lei nº 12.651/2012¹²⁷, e, como bem salienta Leonardo Geluda, instrumentos como o mercado de carbono e o REDD+.¹²⁸

Nesse contexto, o Brasil inovou ao criar uma ferramenta de financiamento alternativa, capaz de garantir uma fonte estável e robusta de recursos para a implantação e manutenção de unidades de conservação¹²⁹. A compensação ambiental instituída pelo artigo 36 da Lei nº 9.985/2000¹³⁰ sempre foi (e ainda é) objeto de grande discussão doutrinária e jurisprudencial e mesmo após sobreviver à ADIn 3.378-DF, o tema continua a causar polêmicas.

Independentemente da divergência que permeia a compensação ambiental, na prática, ela representa um mecanismo econômico relevante para a criação e gestão de unidades de conservação, pois permite investimentos que, conforme mencionado, raramente estão contemplados suficientemente nos orçamentos do órgão público responsável por sua administração.

Por exemplo, no Estado de São Paulo, de 2004 a dezembro de 2015,

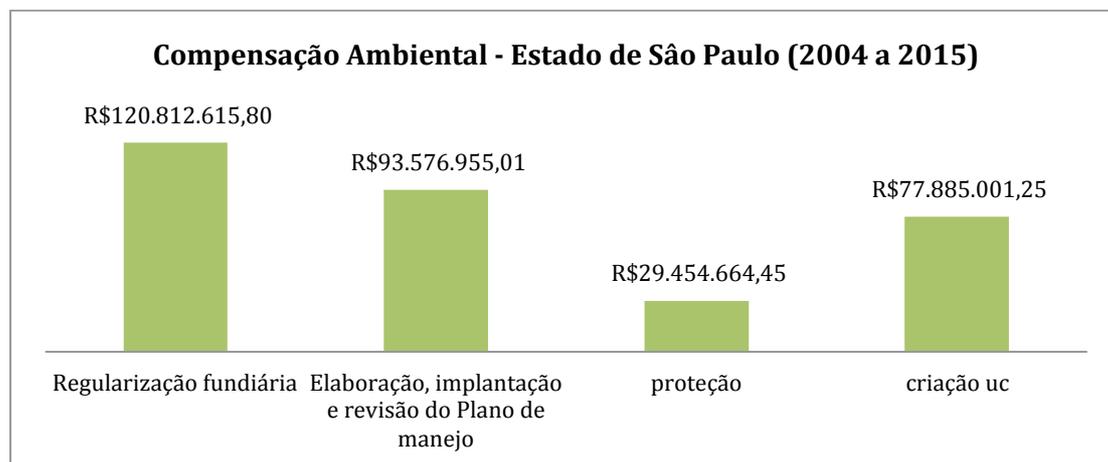
¹²⁷ BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal)**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2012. Artigo 44.

¹²⁸ GELUDA, L. O papel da compensação ambiental no financiamento das unidades de conservação. In: GELUDA, L. et al. **Desvendando a compensação ambiental: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros**. Rio de Janeiro: Funbio, 2015, p. 85.

¹²⁹ Pode-se dizer que os recursos da Compensação Ambiental são razoavelmente estáveis, pois eles constituem condicionantes do processo de licenciamento ambiental de empreendimentos com significativo impacto ambiental. Segundo o art. 36 da Lei nº 9.985/2000, o valor da compensação ambiental corresponde a 0,5% do valor total do empreendimento (BRASIL. **Lei nº 9.985, de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.). Assim, enquanto houver empreendedores solicitando licenças ambientais, os recursos da compensação estão garantidos.

¹³⁰ BRASIL. **Lei nº 9.985, de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000, artigo 36.

a Câmara de Compensação Ambiental destinou aproximadamente R\$ 120 milhões para a regularização fundiária de unidades de conservação, R\$ 93 milhões para a elaboração implantação e revisão de planos de manejo, R\$ 77 milhões para a criação de novas Unidades de Conservação e R\$ 29 milhões para a proteção dessas unidades.



Fonte: Secretario do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2016.

Destaca-se o importante papel da compensação ambiental na regularização fundiária das unidades de conservação, um dos mais significativos desafios para a efetiva implantação e gestão desses espaços. Grande parte das unidades de conservação de posse e domínio públicos abrange propriedades privadas quando do ato de sua criação, devendo o poder público desapropriá-las e indenizá-las, de acordo com o que dispõe a lei. Ocorre que na prática muitas unidades de conservação são criadas e o tempo decorre sem que o Poder Público efetue as devidas indenizações.

Nesse sentido, atualmente tramita na Câmara dos Deputados o PL 3.751/2015 propondo que unidades de conservação de domínio público só possam ser criadas quando houver recursos no orçamento para as necessárias desapropriações dos imóveis privados, bem como obrigando a indenização prévia em dinheiro, no prazo máximo de cinco anos, sob pena de caducidade do ato normativo que criou a unidade.^{131,132}

¹³¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei N.º 3.751-A, de 2015**. Autoria de Toninho Pinheiro. Relator Deputado Roberto Balestra. Dispõe sobre a desapropriação e indenização de propriedades privadas em unidades de conservação de domínio público; tendo parecer da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, pela aprovação, com substitutivo. 2015, online.

Tal questão foi enfrentada pelo Tribunal Regional Federal (TRF) no âmbito da Ação Civil Pública nº 5006083-61.2011.4.04.7000¹³³, na qual uma associação de pescadores pedia a caducidade do decreto de criação do Parque Nacional de Ilha Grande, localizado na divisa entre os estados do Paraná e do Mato Grosso Sul, uma vez que não foram desapropriadas nem indenizadas as áreas particulares nele compreendidas. O TRF entendeu pela legalidade do referido decreto, sob o argumento de que “nem a caducidade da declaração de utilidade pública nem a demora do Poder Público em desapropriar todas as áreas que integram a unidade de conservação implicariam extinção da unidade de conservação”.¹³⁴

Sem a existência dos recursos da compensação ambiental, dificilmente o Poder Público disponibilizaria o orçamento necessários para os vultuosos gastos com a regularização fundiária, o que, por si só, justificaria o instituto da compensação ambiental. É claro que, isoladamente, esse instrumento não resolve os problemas das unidades de conservação, mas como bem delineado por Paulo de Bessa Antunes:

¹³² Em outubro de 2017 o Ministério Público Federal (MPF) divulgou Nota Técnica 4ª CCR n.º 8/2017 no sentido propondo a inaceitabilidade da tese de caducidade do ato de criação de UC e a rejeição integral do PL 3.751/2015. Segundo o MPF, “a medida proposta pelo PL é flagrantemente desnecessária e inadequada para resolver o problema a que se propõe. As restrições à fruição da propriedade emanam não da declaração de utilidade pública, mas da legislação ambiental, perdurando no tempo, mesmo com a caducidade do decreto expropriatório. Tal fato não implica confisco do patrimônio particular, pois não obsta a que o particular busque a regularização perante o ICMBio, que inclusive mantém procedimento próprio para esse fim. (...) A proposta apresentada no PL reproduz a tese de caducidade do ato de criação de Unidade de Conservação, que surgiu a partir da interpretação equivocada do Decreto nº 3.365/1941. Esse Decreto, normativa legal que trata de desapropriações por utilidade pública, estabelece que, mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados e segundo o qual, há determinação para que, após a expedição do decreto declarando a utilidade pública, a desapropriação ocorra no prazo de cinco anos, sob pena de caducidade do respectivo decreto declaratório. Decreto 3.365/41: Art. 10. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará”. (BRASIL. Ministério Público Federal. **Nota Técnica 4ª CCR n.º 8/2017**. Nota Técnica sobre o PL nº 3.751/2015, que propõe acréscimos à Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Inaceitabilidade da tese de caducidade do ato de criação de UC. Rejeição integral do PL. 2017. Brasília, DF, 2017).

¹³³ PARANÁ. Ministério Público do Estado do Paraná. **Ação Civil Pública nº 5006083-61.2011.4.04.7000**. Curitiba, PR, 2009.

¹³⁴ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 4. **TRF4 considera válido decreto que criou o Parque Nacional de Ilha Grande**. 2014, online.

É bem verdade que do ponto de vista da apropriação de recursos, a instituição da compensação ambiental implicou em aporte significativo de verbas para as unidades de conservação, muito embora remanesçam problemas referentes à sua gestão.^{135,136}

Apesar do seu alto potencial financeiro, esses recursos nem sempre chegam às unidades de conservação da forma desejada e a burocracia na sua gestão acaba por resultar no uso lento e pouco eficiente de recursos, além de questionamentos constantes dos órgãos de controle. Parece claro que sem uma melhoria dos sistemas em vigor e sem a criação de mecanismos efetivos para sua execução, a compensação ambiental permanecerá muito aquém do seu potencial para a melhoria do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

A seguir, serão tratados os aspectos teóricos e práticos que permeiam

¹³⁵ ANTUNES, P. B. Áreas protegidas e propriedade constitucional. São Paulo: Atlas, 2011, p. 6.

¹³⁶ A título de informação, é importante destacar que alguns autores também criticam a escolha do legislador em restringir a destinação desses importantes recursos exclusivamente para a melhoria do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, que não representa a única forma de conservação da biodiversidade. De fato, a manutenção de unidades de conservação nem sempre abrange ações exclusivamente dentro de seus perímetros e zonas de amortecimento. Há casos em que a conservação da biodiversidade (mesmo dentro das unidades de conservação) depende de ações que devem ocorrer fora de seus perímetros. A proteção da fauna é um bom exemplo: a construção de Centros de Recuperação e Triagem de Animais Silvestres (CETAS) é uma ferramenta importante para a reintrodução de animais silvestres deslocados em seu habitat natural, (o que muitas vezes coincide com as próprias unidades de conservação). Entretanto, por esses centros terem que ser construídos fora dos limites da unidade de conservação, não podem receber recursos da compensação ambiental, o que, no final das contas, acaba prejudicando a reposição de fauna na dentro da própria UC. Por essa razão, Marília Passos Torres de Almeida argumenta que: “a compensação ambiental tal qual está descrita na lei vai contra todo corpo de princípios que norteiam a proteção do meio ambiente, levando-se a crer que o objetivo buscado pelo Direito Ambiental é a formação e manutenção de ilhas isoladas de conservação, únicas representantes do que vier a sobrar do meio ambiente, o que não pode ser aceitável” (ALMEIDA, M. P. T. *Compensação Ambiental na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Lei nº 9.985/2000*. In: Benjamin, A. H. (org.) **Paisagem, Natureza e Direito**. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde , 2005, v.2. p. 325). Nesse mesmo sentido, Cf. ANTUNES, P. B. **Direito Ambiental**. 9 ed. Ver. Amp. Atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 610. Almeida também critica o fato de a compensação ambiental não contribuir para atingir a melhoria da qualidade de vida urbana, em virtude de não poderem ser aplicados em projetos tais como instalação de rede de esgoto e tratamento de água, aterros sanitários para resíduos e destinação final do lixo urbano, atividades de planejamento e gerenciamento urbano, etc., que, decerto, podem impactar o interior dos espaços protegidos. Entretanto, como bem salienta Erika Bechara, fez-se uma opção: partindo-se da constatação de que o investimento em unidades de conservação “seria uma forma adequada (embora não única) de compensar os impactos ambientais gerados por uma obra ou atividade degradadora, decidiu o legislador canalizar a compensação para esse fim” (BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental – na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 265.)

o instrumento da compensação ambiental. Antes de se adentrar na compensação ambiental em si, faz-se necessário um breve esclarecimento sobre o contexto em que esse mecanismo se insere, abrangendo outras medidas definidas pelo Poder Público para prevenir, mitigar e compensar os impactos ambientais decorrentes da implantação de empreendimentos.

2. COMPENSAÇÃO AMBIENTAL: ASPECTOS TEÓRICOS

2.1. Medidas preventivas, medidas mitigatórias, medidas compensatórias e compensação ambiental

Toda atividade econômica e social é, em maior ou menor grau, poluente¹³⁷. No ordenamento jurídico brasileiro, a regra geral em relação ao meio ambiente não é da sua intocabilidade, mas de sua utilização de forma equilibrada e sustentável. Assim, apesar de impactarem negativamente o meio ambiente, a implantação de empreendimentos é uma necessidade da coletividade¹³⁸. Esse fato é amplamente reconhecido pela doutrina, como aponta Erika Bechara:

Constatando que o empreendimento é necessário para a coletividade, deve o órgão ambiental conjugar essa necessidade com os impactos negativos não mitigáveis. Se o peso maior estiver com os impactos ambientais negativos da atividade, ela deverá ser obstada; se o peso maior estiver com os impactos econômicos, sociais, culturais e ambientais positivos da atividade, ela deverá ser liberada [...].¹³⁹

Nesse mesmo sentido, Paulo de Bessa Antunes esclarece que:

Quando um determinado empreendimento está sendo examinado por um órgão ambiental, cabe à administração [...] definir a quantidade de danos ambientais que é social e ecologicamente aceitável. Sim, por mais estranho que possa parecer, a nossa sociedade admite que existam danos aceitáveis.¹⁴⁰

Para Priscila Artigas, “diferentemente dos danos ambientais, os impactos negativos são prejuízos, previsíveis, toleráveis, gerenciáveis e, ainda, aceitos pelo ser humano”.¹⁴¹

Cabe ao Poder Público exercer o controle sobre a implantação desses empreendimentos, como forma de reduzir ao máximo os impactos negativos gerados ao meio ambiente. O licenciamento ambiental é o instrumento eleito

¹³⁷ YOSHIDA.C.Y.M. A implementação dos direitos fundamentais e o paradigma constitucional: as novas concepções e os desafios aos operadores do direito. In: **Tutela dos interesses difusos e coletivos**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006, p. 40.

¹³⁸ ANTUNES, P. B. **Direito Ambiental**. 9 ed. Ver. Amp. Atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 293.

¹³⁹ BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental – na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 78.

¹⁴⁰ ANTUNES, P. B. **Recuperação, mitigação, compensação ou contrapartida?** O Eco. 2006, online, p. 2 a 3.

¹⁴¹ ARTIGAS, Priscila Santos. **Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em direito ambiental**. 2012. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p.14.

pela Política Nacional de Meio Ambiente para cumprir essa função. A partir da publicação da Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, passou a ser obrigatório o licenciamento ambiental de empreendimentos que possuem o potencial de causar impactos no meio ambiente. Com efeito, reza o art. 10 da Lei nº 6.938/1981:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental. (Redação dada pela Lei Complementar nº 140/2011)¹⁴².

No processo de licenciamento ambiental, o Poder Público deve intervir para minimizar os impactos ao meio ambiente, ou até mesmo evitar qualquer lesão¹⁴³. A ideia é que, se por um lado a necessidade do empreendimento justifica o seu desenvolvimento, não se consegue, por outro, justificar que a coletividade suporte integralmente os impactos ambientais dele decorrentes.¹⁴⁴

Para tanto, são estabelecidas as medidas preventivas (para evitar o impacto), mitigatórias (para diminuir os efeitos do impacto) e compensatórias (para compensar os efeitos do impacto quando este não puder ser prevenido ou mitigado). Pode-se afirmar que o impacto, não podendo ser prevenido ou evitado, deve ser mitigado ou minimizado e, caso não possa ser prevenido nem mitigado, o mesmo deve ser compensado¹⁴⁵.

É importante aqui destacar que os conceitos de dano ambiental e de impacto negativo ao meio ambiente não coincidem e possuem pressupostos de incidência diversos. Conforme já mencionado, as medidas preventivas, mitigatórias e compensatórias são aplicadas diante de prejuízos ao meio

¹⁴² BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF, 1981, art. 10.

¹⁴³ MACHADO. Paulo Affonso Leme Machado. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21ª ed. Editora Malheiros, 2013. São Paulo, p. 334.

¹⁴⁴ BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental – na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 166.

¹⁴⁵ ARTIGAS, Priscila Santos. **Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em direito ambiental**. 2012. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012,, p. 23.

ambiente causados pelos impactos negativos de atividades ou de empreendimentos que trazem algum benefício à coletividade, devendo estes ser lícitos e sujeitos a um processo de licenciamento ambiental. Já o dano ambiental decorre de um ato ou uma omissão ilícitos. Diferentemente do impacto ambiental, a sociedade não tolera os danos ambientais, o que determina a incidência das responsabilidades civil objetiva, administrativa e criminal.¹⁴⁶

Priscila Artigas trata desse tema ao afirmar que:

[...] uma detida análise desses conceitos permitirá verificar serem distintos os pressupostos do dano ambiental e do impacto negativo no meio ambiente, como também são diversas as reações jurídicas quando da concretização de cada um deles. Basta ver, desde já, o dano ambiental impondo, no âmbito civil, a reparação, cujo arcabouço jurídico já está devidamente construído, baseando-se na responsabilidade civil objetiva, fulcrada na teoria do risco. Já o impacto negativo no meio ambiente, por sua vez, é apreciado no âmbito do processo de licenciamento ambiental, manejado na esfera da Administração Pública, onde se cominam medidas preventivas, mitigatórias e compensatória.¹⁴⁷

Também nesse sentido, José Marcos Domingues salienta que :

[...] a obrigação de pagar tal prestação compulsória, imposta por lei, não deriva de uma ilicitude praticada pelo empreendedor contribuinte: age ele na chamada 'zona de tolerância', que se situa a meio caminho da 'zona livre' e da 'zona proibida' de utilização da natureza. Aliás, a Lei do SNUC invoca como seus fundamentos os incisos I, II, III e VII do art. 225, parágrafo 1º, da Constituição Federal, e não o parágrafo 3º desse dispositivo, que é aquele que funda o combate à ilicitude ambiental por meio de sanções e reparações de danos causados.¹⁴⁸

Uma vez esboçados os conceitos de dano ambiental, impactos ambiental e medidas preventivas, mitigatórias e compensatórias, cabe um

¹⁴⁶ Conforme se verá no item sobre a natureza jurídica da compensação ambiental, há uma corrente que defende ser o impacto negativo ao meio ambiente, uma tipologia de dano futuro, ao qual deve ser aplicada a responsabilidade civil objetiva.

¹⁴⁷ ARTIGAS, Priscila Santos. **Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em direito ambiental**. 2012. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 74.

¹⁴⁸ OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. A chamada 'Compensação Financeira SNUC'. **Revista Dialética de Direito Tributário**, nº 133, out. 2006, p. 51.

detalhamento em relação às medidas compensatórias¹⁴⁹. Como bem enfatiza Erika Bechara, medida compensatória não é nem medida preventiva, nem medida mitigadora de impacto ambiental negativo. “Aliás, tão distinta ela é que só terá lugar onde as medidas preventivas e mitigadoras não puderem ser implementadas”¹⁵⁰. As medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias podem ser – e via de regra são – “exigidas concomitantemente no licenciamento ambiental de empreendimentos sujeitos à EIA-RIMA, desde que não se refiram ao mesmo impacto, pois se um determinado impacto puder ser evitado (pela medida preventiva), não haverá o que ser compensado”¹⁵¹. Ademais:

Quando, em Direito Ambiental, fala-se em compensação de danos, vem à mente, de imediato, a ocorrência de uma lesão irreversível ao meio ambiente, que não permitirá a reparação in natura ou o retorno ao status quo ante e que, por isso mesmo, dará lugar à reparação por equivalente, mediante o oferecimento de bens e/ou serviços que representem algum benefício ao entorno, ou à reparação pecuniária, mediante o pagamento de valor em dinheiro (ao Fundo Federal e aos fundos estaduais de defesa dos direitos difusos)¹⁵².

Nas palavras de Marcelo Abelha Rodrigues:

as medidas mitigatórias neutralizam o dano ambiental que adviria do referido empreendimento. Já as medidas compensatórias são aquelas que, diante da impossibilidade de evitar o dano, servem para oferecer à coletividade um resultado compensatório pelos prejuízos que certamente serão causados pela atividade.¹⁵³

Como se nota, as medidas compensatórias têm espaço quando for

¹⁴⁹ Para mais detalhes sobre os conceitos de medidas preventivas e mitigatórias ver a obra de Erika Bechara que conceitua que as *medidas preventivas são aquelas que visam obstar a ocorrência de um dano ou de um impacto ambiental negativo, mediante a adoção de instrumentos ou procedimentos que eliminem qualquer ameaça nesse sentido. Já as medidas mitigadoras são aquelas destinadas a reduzir o impacto negativo sem, contudo, eliminá-lo*. BECHARA, Erika. *Licenciamento e compensação ambiental – na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 167.

¹⁵⁰ Nesse trecho a autora utiliza a expressão “compensação” e não “medida compensatória”, entretanto, pelo sentido da frase, denota-se que a expressão é utilizada em sentido mais amplo, e não para se referir ao instrumento estabelecido pelo art. 36 da Lei do SNUC. BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental – na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 167.

¹⁵¹ BECHARA, Erika. op. cit., p. 168.

¹⁵² Ibidem, p. 168.

¹⁵³ RODRIGUES, Marcelo Abelha. Aspectos jurídicos da compensação ambiental do art. 36, § 1.º da Lei Brasileira das Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000). **Revista de Direito Ambiental**. vol. 46. São Paulo: RT, 2007.

verificado que determinado impacto não pode ser evitado nem mitigado. Cabe, nesse momento, aprofundar o tema em relação às diferenças entre medidas compensatórias e compensação ambiental¹⁵⁴.

De maneira geral, pode-se dizer que a compensação ambiental é o termo adequado para tratar especificamente do instrumento previsto no art. 36 da Lei do SNUC, enquanto o termo medidas compensatórias refere-se a um instrumento mais amplo, englobando as medidas impostas pelo órgão ambiental para compensar impactos específicos do empreendimento, bem como as medidas impostas pela legislação, como as compensações pela supressão de Área de Preservação Permanente (APP), decorrente do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012¹⁵⁵), a compensação pela supressão de vegetação da Mata Atlântica, decorrente da Lei nº 11.428/2006¹⁵⁶, ou pela vegetação de Cerrado, em atendimento à Lei Estadual de São Paulo nº 13.550/2009¹⁵⁷. Nesse sentido, pode-se dizer ainda que a compensação ambiental prevista na lei do SNUC é uma forma de medida compensatória imposta por lei.¹⁵⁸

Sobre esse tema, Priscila Artigas esclarece que:

De fato, existem outras medidas compensatórias não menos importantes que a dita compensação ambiental. Nesse sentido, vale citar as que preveem a compensação pela supressão de área de preservação permanente e de Mata Atlântica, dentre outras. É usual ver, ainda, medidas compensatórias sendo aplicadas no

¹⁵⁴ É importante se ter em mente que compensação ambiental e medidas compensatórias são conceitos comumente utilizados de forma indistinta pela doutrina e pelos aplicadores do direito, o que contribui para causar uma certa confusão sobre esses dois termos distintos.

¹⁵⁵ BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal)**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2012.

¹⁵⁶ BRASIL. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Brasília, DF, 2006.

¹⁵⁷ SÃO PAULO. **Lei nº 13.550, de 2 de junho de 2009**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Cerrado no Estado, e dá providências correlatas. São Paulo, SP, 2009.

¹⁵⁸ Nesse mesmo sentido Priscila Artigas afirma que a compensação ambiental imposta pelo art. 36, da Lei nº 9.985/2000 (SNUC) é espécie do gênero medidas compensatórias. Cf. ARTIGAS, Priscila Santos. **Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em direito ambiental**. 2012. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 71.

decorrer do licenciamento ambiental, ao exclusivo critério dos órgãos ambientais.¹⁵⁹

Uma diferença clara entre medida compensatória e a compensação ambiental é o fato de a primeira ser mais específica em relação ao impacto específico do empreendimento em sua área de influência do que a compensação ambiental, cujos recursos são destinados para criação ou manutenção de unidade de conservação, podendo não ter qualquer relação como seu impacto específico.

Para Erika Bechara,

É como se a lei dissesse que, para certos casos, vale mais uma compensação específica do que uma compensação geral – decerto porque a primeira oferece um sucedâneo mais próximo e relacionado ao próprio dano causado. Na hipótese, por exemplo, da compensação por supressão de Mata Atlântica, calcada no reflorestamento de mesma quantia de vegetação suprimida, a lei parece entender mais benéfico usar a compensação ambiental¹⁶⁰ para evitar a diminuição de remanescentes florestais do bioma (em porções já tão ínfimas) do que investir na melhoria de uma unidade de conservação.¹⁶¹

Essa é, inclusive, uma das críticas à Lei do SNUC, que não delimitou a aplicação dos recursos da compensação ambiental no território de abrangência do empreendimento. Como explica Sérgio Guerra, “os recursos envolvidos no Programa de Compensação Ambiental não são obrigatoriamente vinculados à área de influência do empreendimento, ou seja, a unidade de conservação de proteção integral a ser contemplada não precisa necessariamente estar junto ao sítio do projeto”¹⁶².

Por essa razão, na prática, durante o processo de licenciamento

¹⁵⁹ ARTIGAS, Priscila Santos. **Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em direito ambiental**. 2012. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 16 e 17.

¹⁶⁰ Nesse sentido, o termo compensação ambiental utilizado pela autora não refere-se ao instrumento previsto no art. 36 da Lei do SNUC (BRASIL. **Lei nº 9.985, de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000, art. 36), mas à terminologia mais genérica, a qual denominados de medidas compensatórias.

¹⁶¹ BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental – na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 240.

¹⁶² GUERRA, Sergio. Compensação Ambiental nos empreendimentos de significativo impacto. In: **Direito ambiental: visto por nós advogados**. Coord Mario Wernek et. Al. Belo Horizonte. Del Rey, 2005, p. 132.

ambiental o órgão licenciador estabelece diversas condicionantes a serem cumpridas pelo empreendedor com o objetivo de compensar os impactos específicos do empreendimento, o que ocorre antes do início das obras, durante sua implantação e também por ocasião da solicitação da Licença de Operação. Nota-se que tais condicionantes (medidas compensatórias) são exigidas independentemente de o empreendedor estar sujeito à obrigação da compensação ambiental.

Apesar de parte significativa da doutrina entender que os empreendimentos sujeitos à compensação ambiental não podem estar sujeitos a outras medidas compensatórias que não as previstas em lei, em vista do princípio da vedação do *bis in idem*, toma-se a liberdade de discordar desse entendimento. Na opinião da autora, tal vedação se aplica apenas nos casos em que é aplicada mais de uma medida sobre o mesmo impacto. O fato de a Lei do SNUC ter estabelecido a obrigatoriedade da compensação ambiental para os empreendimentos sujeitos à EIA-RIMA, não isenta o empreendedor da obrigação de compensar demais impactos específicos causados pelo empreendimento. Nesse sentido, defende-se que o órgão licenciador possui discricionariedade para adotar medidas para compensar esses impactos específicos, verificados durante o licenciamento ambiental, mesmo que sua compensação não seja prevista em lei.

Um exemplo prático dessa necessidade refere-se às ações de capacitação das comunidades tradicionais, cujas atividades são afetadas ou inviabilizadas pela implantação do empreendimento. A autora entende que essa tipologia de impacto não enquadra-se no escopo da compensação ambiental prevista no SNUC: esta refere-se ao impacto ambiental em sentido estrito, enquanto a outra refere-se ao impacto social resultado do impacto ambiental original. Cabe, portanto, a compensação pelo empreendedor, que por não ser aplicada sobre o mesmo impacto é plenamente viável e não se confunde com o *bis in idem*.

Para ilustrar, no processo de licenciamento ambiental federal do empreendimento gasoduto marítimo do Projeto de Mexilhão, realizado pela Petrobrás, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos

Naturais Renováveis (IBAMA) impôs como medida compensatória o Programa de Ação Participativa para a Pesca (PAPP), que teve por objetivo compensar as comunidades pesqueiras artesanais do litoral norte paulista pelos impactos causados pela criação de área de exclusão de pesca, durante a sua instalação em águas rasas. O programa atendeu 28 comunidades da área de influência do empreendimento de Mexilhão nos municípios paulistas de Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião e Ilhabela, tendo abrangido três vertentes:

- Projetos estruturantes: execução de obras de engenharia civil para a construção e aquisição de bens imóveis, como ranchos de pesca, fábricas de gelo e boxe de comercialização de pescado ou aquisição de equipamentos para apoio à atividade pesqueira;
- Projetos de recuperação da frota pesqueira artesanal: melhorias nas embarcações contempladas pelo programa, como reforma ou substituição de embarcações, reforma ou substituição de motores e adequação dos materiais de salvatagem. Adicionalmente foram realizados a regularização documental e cursos de primeiros socorros, combate a incêndio e mecânica básica de motores de embarcações.
- Projetos de capacitação: cursos profissionalizantes voltados à geração de renda e ao oferecimento de melhores condições de trabalho aos pescadores e suas famílias.¹⁶³

Nesse caso, parece claro que os impactos causados à manutenção das atividades tradicionais na região não teriam sido compensados pelo pagamento da compensação da Lei do SNUC, caso o órgão licenciador não tivesse exigido medidas específicas no âmbito do licenciamento ambiental.

Por fim, esta autora defende que a compensação ambiental não deve ser entendida como um dever do empreendedor, mas como um ônus a ser suportado pelo empreendedor que deseja desenvolver uma atividade. Nas

¹⁶³ COMUNICAÇÃO BACIA DE SANTOS. **Plano de Compensação da Atividade Pesqueira**. 2017, online.

palavras de Erika Bechara:

caso o empreendedor se recuse a pagar a compensação ambiental, não será punido e não será obrigado a fazê-lo, entretanto, não serão emitidas as respectivas licenças ambientais e conseqüentemente não haverá permissão para realizar o empreendimento.¹⁶⁴

Nesse sentido, cabe a citação de Carnelutti, quando ressalta que há ônus:

quando o exercício de uma faculdade é posto como condição para obter certa vantagem. Por isso, ônus é uma faculdade, cujo exercício é necessário para a consecução de um interesse. Obrigação e ônus têm em comum o elemento formal, consistente no vínculo da vontade, mas diferem entre si quanto ao elemento substancial porque o vínculo é imposto quando há obrigação para a tutela de um interesse alheio enquanto, havendo ônus, a tutela é um interesse próprio.¹⁶⁵

Realizadas essas considerações, a seguir serão detalhados os aspectos da compensação ambiental, criada pelo art. 36 da Lei nº 9.985/2000.

2.2. Compensação ambiental prevista pela Lei do SNUC e sua evolução legislativa

A compensação ambiental, criada pelo art. 36 da Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), determina que nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do grupo de proteção Integral, ou, no caso do empreendimento afetar uma unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, ela deverá ser uma das beneficiárias da compensação ambiental, mesmo que não pertencente ao grupo de proteção integral:

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.

¹⁶⁴ BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental – na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 204.

¹⁶⁵ CARNELUTTI, Francesco. **Sistema di Diritto Processuale Civile**, vol. I, 1936, p. 53.

[...]

§ 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.¹⁶⁶

Apesar de a compensação ambiental ter sido instituída pela Lei do SNUC em 2000, já havia alguma regulamentação acerca desse instituto desde 1987. A Resolução CONAMA nº 10/1987 previa a obrigação de o empreendedor implantar uma Estação Ecológica^{167, 168} para fazer face à reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas. Note-se que a norma estabelecia que o valor da área somado ao valor de eventuais benfeitorias não poderia ser inferior a 0,5% dos custos totais do empreendimento:

Art. 1º - 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 sempre como um dos seus pré-requisitos, a implantação de uma estação Ecológica pela entidade ou empresa responsável pelo empreendimento, preferencialmente junto à área.

Art. 2º - O valor da área a ser utilização e das benfeitorias a serem feitas para o fim previsto no artigo anterior, será proporcional ao dano ambiental a ressarcir e não poderá ser inferior a 0,5% (meio por cento) dos custos totais previstos para a implantação dos empreendimentos.¹⁶⁹

Posteriormente, o referido regulamento foi revogado e substituído pela

¹⁶⁶ BRASIL. **Lei nº 9.985, de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

¹⁶⁷ BRASIL. CONAMA. **Resolução nº 010, de dezembro de 1987**. Dispõe sobre o ressarcimento de danos ambientais causados por obras de grande porte. Brasília, DF, 1987.

¹⁶⁸ Conforme tratado anteriormente no item 1.2.2 *No Brasil*, desde 1981, havia normas sobre a criação de Estações Ecológicas (BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981**. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Brasília, DF, 1981).

¹⁶⁹ BRASIL. CONAMA. **Resolução nº 11, de 1987**. Dispõe sobre a declaração, como Unidades de Conservação, de várias categorias de Sítios Ecológicos de Relevância Cultural. Brasília, DF, 1987.

Resolução CONAMA nº 02/1996¹⁷⁰, que igualmente previu a compensação decorrente dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, mas trouxe importantes alterações em relação à anterior: (i) não havia necessidade de ser uma estação ecológica, mas deveria (ii) ser de domínio público e (iii) preferencialmente de uso indireto¹⁷¹:

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.

§ 1º Em função das características da região ou em situações especiais, poderão ser propostos o custeio de atividades ou aquisição de bens para unidades de conservação públicas definidas na legislação, já existentes ou a serem criadas, ou a implantação de uma única unidade para atender a mais de um empreendimento na mesma área de influência.

§ 2º As áreas beneficiadas dever-se-ão se localizar, preferencialmente, na região do empreendimento e visar basicamente a preservação de amostras representativas dos ecossistemas afetados.

Art. 2º O montante dos recursos a serem empregados na área a ser utilizada, bem como o valor dos serviços e das obras de infraestrutura necessárias ao cumprimento do disposto no artigo 1º, será proporcional à alteração e ao dano ambiental a ressarcir e não poderá ser inferior a 0,50% (meio por cento) dos custos totais previstos para implantação do empreendimento.¹⁷²

A imposição da compensação ambiental por meio de resoluções do CONAMA gerou inúmeras controvérsias na esfera jurídica. Para Priscila Artigas, a referida resolução:

¹⁷⁰ BRASIL. CONAMA. **Resolução nº 002, de abril de 1996**. Determina a implantação de unidade de conservação de domínio público e uso indireto, preferencialmente Estação Ecológica, a ser exigida em licenciamento de empreendimentos de relevante impacto ambiental, como reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, em montante de recursos não inferior a 0,5 % (meio por cento) dos custos totais do empreendimento. Revoga a Resolução CONAMA nº 10/87, que exigia como medida compensatória a implantação de estação ecológica. Brasília, DF, 1996.

¹⁷¹ RODRIGUES, Marcelo Abelha. Aspectos jurídicos da compensação ambiental do art. 36, § 1.º da Lei Brasileira das Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000). **Revista de Direito Ambiental**. vol. 46. São Paulo: RT, 2007, p. 3.

¹⁷² BRASIL. CONAMA. **Resolução nº 002, de abril de 1996**. Determina a implantação de unidade de conservação de domínio público e uso indireto, preferencialmente Estação Ecológica, a ser exigida em licenciamento de empreendimentos de relevante impacto ambiental, como reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, em montante de recursos não inferior a 0,5 % (meio por cento) dos custos totais do empreendimento. Revoga a Resolução CONAMA nº 10/87, que exigia como medida compensatória a implantação de estação ecológica. Brasília, DF, 1996.

violava frontalmente o princípio da legalidade, positivado no art. 5º, II, da Constituição Federal, e que dispõe – convém lembrar – que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Em suma, arguia-se que a cobrança da exação, mormente por ser de ordem financeira, estaria evidentemente reservada à lei, não podendo mera resolução criar uma obrigação pecuniária.¹⁷³

Adveio então a Lei do SNUC, que instituiu o instrumento em seu art.

36. Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado,

a compensação ambiental criada pela Resolução COMANA nº 02/1996 foi consolidada e passou a integrar um corpo mais amplo de normas: a Lei do SNUC. Não seria lógico deixar isolada uma norma tão importante quanto a da compensação ambiental destinada a instituir e manter UCs.¹⁷⁴

A regulamentação da Lei Federal nº 9.985/2000 se deu com o Decreto Federal nº 4.340/2002, que estabeleceu a seguinte ordem de prioridades para a aplicação dos recursos:

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.¹⁷⁵

O Decreto Federal nº 4.340/2002 estabeleceu ainda a instituição da Câmara de Compensação Ambiental no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA), com a finalidade de estabelecer prioridades e diretrizes para aplicação da compensação ambiental, avaliar e auditar a metodologia e

¹⁷³ ARTIGAS, Priscila Santos. **Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em direito ambiental**. 2012. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 27.

¹⁷⁴ MACHADO. Paulo Affonso Leme Machado. **Direito Ambiental Brasileiro**, Editora Malheiros, 2013. São Paulo 21ª ed, p. 982.

¹⁷⁵ BRASIL.. Presidência da República. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília, DF, 2002.

os procedimentos de cálculo da compensação ambiental, entre outros¹⁷⁶. Em virtude desse artigo, foi editada a Portaria IBAMA nº 07/2004¹⁷⁷, instituindo a Câmara de Compensação Ambiental:

considerando a necessidade de garantir os espaços necessários para os debates, discussões e subsídios técnicos, na formação de consensos no interesse institucional e da conservação e preservação do meio ambiente, objetivando adotar as decisões necessárias à aplicação e uso dos recursos financeiros oriundos do processo de licenciamento ambiental sob forma de compensação¹⁷⁸.

Para os licenciamentos ambientais no âmbito estadual, também foram criadas câmaras de compensação ambiental com atribuições semelhantes.

Posteriormente, foi publicada a Resolução CONAMA nº 371/2006, que estabeleceu diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental¹⁷⁹, e finalmente, o Decreto nº 6.848/2009, que acrescentou os artigos 32-A e 32-B ao Decreto Federal nº 4.340/2002, dispondo sobre critérios para cálculo do valor da compensação ambiental pelo IBAMA¹⁸⁰.

2.3. Pressupostos de incidência da Compensação Ambiental

Priscila Artigas salienta que os pressupostos para a incidência da

¹⁷⁶ Desataca-se que o artigo 32 do referido decreto foi alterado pelo Decreto nº 6.848/2009. Sua antiga redação era a seguinte: “Art. 32. Será instituída no âmbito dos órgãos licenciadores câmaras de compensação ambiental, compostas por representantes do órgão, com a finalidade de analisar e propor a aplicação da compensação ambiental, para a aprovação da autoridade competente, de acordo com os estudos ambientais realizados e percentuais definidos” (BRASIL.. Presidência da República. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília, DF, 2002.).

¹⁷⁷ Revogada pela Portaria Conjunta MMA/IBAMA nº 513, de 05 de outubro de 2007.

¹⁷⁸ BRASIL. IBAMA. **Portaria nº 07, de 2004**. Dispõe sobre a criação da Câmara de Compensação Ambiental. Brasília, DF, 2004.

¹⁷⁹ BRASIL. CONAMA. **Resolução nº 371, de 2006**. Estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental, conforme a 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. Brasília, DF, 2006.

¹⁸⁰ BRASIL. Presidência da República. **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. Brasília, DF, 2009.

compensação ambiental encontram previsão na própria Lei do SNUC e, posteriormente, foram estabelecidos em definitivo pelo Decreto federal nº 5.566/2005, quando fica claro que são três os seus requisitos ensejadores: (i) o Estudo de Impacto Ambiental e o respectivo Relatório - EIA/RIMA, demonstrando a significância do impacto ambiental; (ii) o processo do licenciamento ambiental; e (iii) a existência de impactos negativos e não mitigáveis¹⁸¹.

É importante destacar que a redação original do art. 31 do Decreto nº 4.340/2002 buscou aumentar a amplitude do instituto, prescrevendo ao órgão ambiental que fixasse o grau de impacto ambiental para fins de apuração da compensação ambiental, a partir de estudos ambientais, e não apenas EIA-RIMA. Entretanto, como esclarece Érika Bechara,

o regulamento de uma lei não pode criar deveres e obrigações, o que fez com que muitos doutrinadores, como Paulo Affonso Leme Machado, reputassem a inconstitucionalidade da redação original do art. 31 do Decreto nº 4.340/2000, que deveria ter repetido os termos da Lei nº 9.985/2000, dizendo que o grau de impacto ambiental seria verificado a partir de estudo prévio de impacto ambiental.¹⁸²

Esse entendimento é adotado no Estado de São Paulo pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), como se verifica do Parecer PJ nº 1083/2013/PJM, emitido no âmbito do Processo CETESB nº 13.748/2006, de 21/11/2013:

nosso entendimento é no sentido de que para incidir a compensação ambiental atualmente tratada pela Lei do SNUC, necessário se faz que estejam presentes ao menos os seguintes elementos.

- (i) processo de licenciamento ambiental;
- (ii) Empreendimento causador de significativo impacto ambiental, nos termos das Resoluções CONAMA 01/1986 e 237/1997;
- (iii) e licenciamento ambiental subsidiado em EIA/RIMA.¹⁸³

Dessa forma, outros empreendimentos de menor impacto ambiental e sujeitos aos demais estudos ambientais, como o Relatório Ambiental

¹⁸¹ ARTIGAS, Priscila Santos. ARTIGAS, Priscila Santos. **Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em direito ambiental**. 2012. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 23.

¹⁸² BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental – na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 214 e 215.

¹⁸³ Parecer PJ nº 1083/2013/PJM, de 21/11/2013, relacionado ao Processo CETESB nº 13.748/2006.

Preliminar (RAP), não geram a obrigação da compensação ambiental prevista na Lei do SNUC.¹⁸⁴ Para Erika Bechara, há ainda outros requisitos para a incidência da compensação ambiental: empreendimentos lícitos, públicos ou privados, estendendo-se também aos empreendimentos ampliados ou modificados, empreendimentos já instalados e em operação – estes últimos apenas em situações específicas.^{185,186}

2.4. Natureza Jurídica

2.4.1. Teorias sobre a natureza jurídica da compensação ambiental

Conforme mencionado, a natureza jurídica da compensação ambiental tem sido objeto de amplos debates desde a sua instituição, sem se chegar a um consenso doutrinário sobre o tema, nem mesmo após o julgamento da ADI 3.378/DF pelo STF. A discussão sobre a natureza jurídica da compensação ambiental abrange três correntes principais: natureza jurídica reparatória; natureza jurídica tributária; e forma de compartilhamento entre o Poder Público e os empreendedores por atividades de significativo impacto ambiental.

Um outro aspecto refere-se à natureza jurídica da compensação ambiental enquanto receita pública ou privada, tema que será abordado em mais detalhes no item sobre a execução dos recursos da compensação ambiental.

2.4.1.1. Natureza jurídica reparatória

A corrente que defende a natureza jurídica reparatória da

¹⁸⁴ ALMEIDA, M. P. T. Compensação Ambiental na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Lei nº 9.985/2000. In: Benjamin, A. H. (org.) **Paisagem, natureza e Direito**. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2005, V.2. p. 315 a 316.

¹⁸⁵ É importante destacar que esse ponto não é unânime na doutrina. Para Sérgio Guerra, por exemplo, a compensação ambiental somente deve ser exigida na fase de implantação do empreendimento. Nesse passo, e em que se pese a necessidade de aprofundamento do tema, pode-se inferir que não estariam sujeitos às medidas compensatórias os empreendimentos com licença de operação em vigor quando da publicação da Lei do SNUC. (GUERRA, Sergio. Compensação Ambiental nos empreendimentos de significativo impacto. In: **Direito ambiental: visto por nós advogados**. Coord Mario Wernek et. Al. Belo Horizonte. Del Rey, 2005, p. 135).

¹⁸⁶ BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental – na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 213.

compensação ambiental fundamenta-se no princípio do poluidor-pagador, positivado pela Constituição Federal no art. 225, §3º:

As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados¹⁸⁷.

Para os defensores dessa corrente, a argumentação ainda encontra respaldo na Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela Lei Federal nº 6.938/1981, especificamente no inciso VII do seu artigo 4º, que determina que a referida política visará “à imposição ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”¹⁸⁸.

Além disso, argumenta-se acerca responsabilidade objetiva pela reparação de danos ao meio ambiente:

Artigo 14 - 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 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.¹⁸⁹

Utilizando-se da mencionada base legal, os defensores dessa corrente a entendem como uma forma de reparação pelos impactos que serão ocasionados ao meio ambiente, quando da efetiva implantação de empreendimentos licenciados por meio de EIA-RIMA. Para Paulo Affonso Leme Machado, um dos principais teóricos dessa corrente:

a compensação ambiental é uma das formas de se implementar o princípio usuário-pagador, antecipando possíveis cobranças por danos ambientais. O dever legal do empreendedor de efetuar o

¹⁸⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 225.

¹⁸⁸ BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF, 1981.

¹⁸⁹ BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF, 1981.

pagamento da contribuição monetária ambiental surge do fato de seu empreendimento ter a potencialidade de causar impacto significativo ao meio ambiente, independentemente de lhe ser atribuída qualquer culpa, pois se aplica a responsabilidade objetiva prevista no art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/81.¹⁹⁰

Erika Bechara, que também defende essa corrente, entende a compensação ambiental como uma reparação por danos ambientais futuros, ou seja, uma reparação antecipada ou ex ante, devida em virtude de danos não mitigáveis, identificados antes mesmo da sua ocorrência concreta, quando do licenciamento ambiental da atividade¹⁹¹, justificando esse posicionamento da seguinte forma:

A mais sensível diferença entre estas duas “compensações” é temporal: a compensação de danos “clássica” é exigida do poluidor ou degradador quando o meio ambiente já sofreu um impacto irreversível – ela se dá, por conseguinte, posteriormente ao dano – e a compensação ambiental da Lei 9.985/2000 é exigida do empreendedor quando ele estiver prestes a causar um impacto irreversível e inevitável, verificando-se, dessa forma, anteriormente ao dano. Em suma, uma é exigida quando o ambiente já foi impactado, a outra quando ele estiver prestes a sê-lo. No primeiro caso, a compensação sucede o dano ambiental e, no segundo, a compensação o precede.¹⁹²

Nessa mesma linha, Sandra Clíce de Aquino afirma que:

A ideia de compensação está associada a da responsabilidade concerner à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício das atividades econômicas ou de outras atividades que possam decorrer poluição ou agressão à natureza. Emprega-se a compensação como critério de reparação, sendo necessária a avaliação do impacto [...]¹⁹³

A grande crítica a essa doutrina reside no fato de que a reparação de danos baseia-se na responsabilidade civil, que possui o pressuposto de ocorrência do dano concreto, ou seja, que já deve ter ocorrido de fato. Nas palavras de Priscila Artigas:

De fato, observe-se que o instituto da responsabilidade civil pressupõe – de acordo com o art. 927 do Código Civil de 2002 –

¹⁹⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19a ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 73. 51.

¹⁹¹ BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental – na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 194-195.

¹⁹² *Ibidem*, p. 194-195.

¹⁹³ AQUINO, Sandra Clíce de. A compensação ambiental na legislação brasileira sob o foco do desenvolvimento sustentável das cidades. In: SILVA, Bruno Campos (org.). **Direito ambiental: enfoques variados**. São Paulo: Lemos & Cruz, 2004, p. 144.

além do ato infracional ou ilícito, a existência concreta de danos ao meio ambiente. No caso da responsabilidade ambiental, não há necessidade de comprovação da culpa (e, portanto, da ilicitude da conduta), posto ser objetiva. Não obstante, para se determinar uma reparação, não se pode prescindir do pressuposto do efetivo dano ao meio ambiente e do nexo de causalidade. Em outros termos, é impossível determinar a reparação de algo que não ainda não ocorreu.¹⁹⁴

Para contornar essa questão, seus defensores argumentam o cabimento de um outro tipo de responsabilidade civil, a que intitulam de responsabilidade civil antecipada, cobrada previamente ao dano e aplicável quando o dano não configura um mero risco, mas é certo e inevitável, porém ainda não concretizado. Erika Bechara explica melhor essa teoria, ao afirmar que:

Embora ainda nos mantenhamos firmes no entendimento de que a responsabilidade civil tem como elemento primordial o dano, de sorte a não acreditarmos na responsabilidade civil em função dos riscos – para estes continuamos aplicando o princípio da prevenção e da precaução, [...], somos da opinião de que o sistema da responsabilidade civil comporta a reparação de danos futuros ainda não causados, porém de ocorrência certa, devidamente antevista. Danos futuros não são meros riscos, que podem ou não concretizar-se. São danos certos, porém ainda não concretizados.¹⁹⁵

Annelise Monteiro Steigleder, também nessa linha, afirma que:

o fundamento, seja para a compensação ambiental a que se refere a Lei nº 9.985/00, seja para as demais formas de compensação ecológica contempladas na Lei nº 4.771/65 e na Lei nº 11.428/06, é a incidência do princípio da responsabilização civil por danos ambientais futuros, considerados não mitigáveis, identificados antes mesmo de sua ocorrência concreta, quando do licenciamento ambiental, embora os critérios para fixação da compensação sejam diferenciados.¹⁹⁶

Para alguns autores como Delton Winter de Carvalho, a base teórica para fundamentar a responsabilidade civil pela reparação dos danos ambientais ainda não concretizados reside nas teorias sobre a sociedade de risco e na formação de uma:

sociedade pós industrial, caracterizada pela produção e

¹⁹⁴ ARTIGAS, Priscila Santos. **Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em direito ambiental**. 2012. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

¹⁹⁵ BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental – na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 201.

¹⁹⁶ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 229.

proliferação de riscos imprevisíveis globais, passando a ser aceitável a imposição da responsabilidade civil objetiva às atividades que geram riscos ambientais intoleráveis, mesmo sem a necessidade de comprovação de ocorrência de dano atual e concreto¹⁹⁷.

Assim, faz surgir uma nova função ao instituto, preventiva, podendo-se certamente ser aplicada àqueles danos ainda não concretizados, mas certos. Segundo o mesmo autor:

em uma função preventiva, a responsabilidade civil passa a demonstrar a sua importância para evitar danos ambientais, a partir de uma postura pedagógica decorrente das responsabilizações civis dos poluidores (preventividade indireta), mas, sobretudo, a partir da sua incidência para situações de risco, antes mesmo da ocorrência de danos ambientais (preventividade direta).¹⁹⁸

A compensação ambiental, portanto, segundo a corrente ora em análise, decorre da responsabilidade do empreendedor de compensar danos que ainda não foram efetivados, mas que sem dúvida ocorrerão, antecipando-se, portanto, a cobrança ao empreendedor. Justamente por possuírem essa característica de ainda não serem concretos, os impactos futuros devem ser devidamente verificados por meio de estudos técnicos, ou no caso específico, por meio de EIA-RIMA. Esse parece ser um tema pacífico entre os defensores dessa corrente, como expõe Marcelo Abelha Rodrigues:

A certeza do dano permite que danos que ainda não ocorreram, mas que têm a ocorrência prevista com razoável grau de probabilidade, também devem ser objeto de reparação. Observe-se, ainda, que a certeza do dano advém de estudo completo, baseado em dados técnicos fornecidos por equipe multidisciplinar e contrastados com análises do órgão ambiental no procedimento de EIA-RIMA. Portanto, existe base técnica sólida que permite afirmar que os danos ambientais ocorrerão com aquela obra ou atividade.¹⁹⁹

Outra crítica a essa teoria relaciona-se ao nexo de causalidade como pressuposto da incidência da responsabilidade civil. Esse ponto foi inclusive abordado pelo Ministro Marco Aurélio no julgamento da ADI 3.378, expondo que “salta aos olhos a inexistência de nexo de causalidade. O desembolso

¹⁹⁷ CARVALHO, Délton Winter de. **Dano ambiental futuro – a responsabilização civil pelo risco ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008, p. 78.

¹⁹⁸ CARVALHO, Délton Winter de. **Dano ambiental futuro – a responsabilização civil pelo risco ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008, p. 78.

¹⁹⁹ RODRIGUES, Marcelo Abelha. Aspectos jurídicos da compensação ambiental do art. 36, § 1.º da Lei Brasileira das Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000). **Revista de Direito Ambiental**. vol. 46. São Paulo: RT, 2007, p. 11.

não corresponde, como disposto na Constituição Federal, a danos efetivamente causados, mas ao vulto do empreendimento”²⁰⁰.

Defende-se neste trabalho, que a principal crítica a essa corrente reside no fato de que atividades lícitas e devidamente autorizadas pelos órgãos ambientais geram impactos ambientais negativos ao meio ambiente, o que, conforme já exposto, não se confunde com dano ambiental, que decorre de um ato ou uma omissão ilícitos. Os empreendimentos lícitos e sujeitos a um processo de licenciamento ambiental, trazem algum benefício à coletividade, devendo, a estes ser aplicadas as medidas preventivas, mitigatórias e compensatórias. Diferentemente do impacto ambiental, a sociedade não tolera os danos ambientais, o que determina a incidência das responsabilidades civil objetiva, administrativa e criminal. Nesse sentido discorda-se da ideia que a atividades lícitas possa incidir a responsabilidade por danos ambientais.

Também nessa linha, Priscila Artigas argumenta que, em que “pese ser objetiva a responsabilidade civil ambiental, não há dúvidas que os danos ambientais originam-se em uma atividade ou atos ilícitos, ou ao menos indesejados”²⁰¹. Para sustentar sua posição, a autora empresta a doutrina de Sergio Guerra que sugere que:

No processo de licenciamento ambiental, por óbvio, inexistente ato ilícito capaz de ensejar a caracterização de uma indenização. Com efeito, o particular que executa pesquisa, lavra, ou extração de recursos minerais, ou que constrói, reforma, amplia, instala ou faz funcionar, em qualquer parte do território nacional estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores com a devida licença ou autorização do órgão ambiental competente, e de acordo com as normas legais e regulamente pertinentes, não é um infrator, eis que não se enquadra na tipificação dos arts. 55 e 60 da Lei de Crimes Ambientais.²⁰²

²⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.378**. 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. Relator Min. Carlos Britto. Brasília, DF, 2008.

²⁰¹ ARTIGAS, Priscila Santos. **Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em direito ambiental**. 2012. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 51.

²⁰² GUERRA. Sergio. Compensação Ambiental nos empreendimentos de significativo impacto. In: **Direito ambiental: visto por nós advogados**. Coord Mario Wernek et. Al. Belo Horizonte. Del Rey, 2005, p. 137.

Enfrentando essa questão, Erika Bechara argumenta que essa crítica está baseada no pensamento de que a responsabilidade civil atinge apenas as práticas ilícitas – como se o dever de reparar os danos perpetrados contra terceiros fosse uma simples punição do agressor e não um mecanismo de amparo à vítima.²⁰³ Para a autora:

Atividades lícitas podem causar danos tanto quando as ilícitas. Por isso, a reparação não deve ser estabelecida a partir da ilicitude da atividade, mas da ilicitude do próprio dano.²⁰⁴

Toma-se a liberdade de discordar desse entendimento. Considerar que a compensação ambiental destina-se à reparação de danos ambientais, daria a esse instrumento a natureza jurídica de indenização. Entretanto, a compensação ambiental não destina-se à reparação dos danos causados pelo empreendimento, uma vez que podem ser destinados a localidades diversas da sua zona de influencia. Por essa razão, filia-se à posição de Priscila Artigas, quando a mesma afirma que:

para a corrente que defende ser a compensação ambiental uma forma de responsabilidade civil por danos futuros, haveria uma contradição na norma primária (Lei nº 9.985/2000), porquanto, ao fim e ao cabo, a indenização em si não é utilizada para a recomposição efetiva do dano a ser causado.²⁰⁵

Por fim, ressalta-se que, no julgamento da ADIn 3.378, o STF concluiu não ser reparatória a natureza jurídica da compensação ambiental, cabendo citar o voto do Ministro Menezes Direito, que foi acatado pela maioria:

Não entendo que essa verba seja indenizatória. Ao contrário, é uma verba de natureza compensatória porque visa preservar o meio ambiente e eventual empreendimento que possa causar o significativo impacto ambiental.²⁰⁶

²⁰³ BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental – na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 218.

²⁰⁴ BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental – na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 218.

²⁰⁵ ARTIGAS, Priscila Santos. **Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em direito ambiental**. 2012. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 53.

²⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.378**. 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. Relator Min. Carlos Britto. Brasília, DF, 2008.

2.4.1.1.1. Natureza jurídica tributária

Os defensores da natureza jurídica tributária da compensação ambiental constroem uma argumentação para tentar encaixar esse instrumento como uma espécie tributária, ora enquadrando-a no conceito de imposto, ora de taxa, ou ainda de Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE).²⁰⁷

O argumento para enquadrar a compensação ambiental no conceito de tributo reside no fato de que, segundo seus defensores, é possível fazer uma correspondência ao conceito previsto no art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN), pois a compensação ambiental pode ser considerada uma obrigação compulsória, sendo uma condicionante para a emissão da Licença de Instalação do empreendimento; pecuniária, com valor expresso em moeda; que não constitui uma sanção de ato ilícito, mas decorre da implantação de empreendimentos lícitos e licenciados; instituída pela Lei do SNUC e que é cobrada pelo Poder Público:

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.²⁰⁸

Para José Marcos Domingues, um dos principais defensores dessa corrente, a compensação ambiental é um tributo que pode ser prestado *in natura* ou *in pecunia*, fundamentando esse entendimento na doutrina do direito comparado, tendo em vista que em outros países, especialmente a Alemanha, adota-se o sistema tributário para as compensações ambientais. O autor defende ainda que a desvinculação da alíquota mínima da compensação (0,5%) em relação ao efetivo prejuízo, a descaracterizaria como receita não tributária, somando-se ao fato de o seu pagamento ser prévio ao dano, o que afastaria o caráter de responsabilização. Nas palavras do autor,

²⁰⁷ Após o julgamento da ADIn 3.378 pelo STF, que negou a natureza jurídica da compensação ambiental enquanto tributo, pouco se fala em tal corrente. Entretanto, seus fundamentos serão expostos a seguir a título de esclarecimento.

²⁰⁸ BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional)**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF, 1966.

Mesmo que se admita por amor à argumentação que a exigência de apoio não seria necessariamente de aporte financeiro direto ao Tesouro, mas de bens entregues ou de serviços custeados pelo empreendedor, ainda assim a Compensação SNUC (valorada em no mínimo 0,5% do custo do empreendimento) recai na definição de tributo do CTN [...], onde precisamente a lei complementar tributária contempla como tributo valor exigido do administrado em troca de bens ou serviços que, com o seu dinheiro, o Estado adquiriria ou contrataria. Tomar compulsoriamente dinheiro do particular, ou tomar-lhe compulsoriamente bens ou serviços de valor equivalente sem indenização, estranha doação obrigatória, configura exatamente o mesmo: transferência (ou 'desembolso', como afinal confessa o parágrafo 1º do art. 5º da Resolução CONAMA nº 371/2006) compulsória de patrimônio privado ao setor público, isto é, tributo.²⁰⁹

Priscila Artigas aponta ainda que os defensores da natureza jurídica tributária da compensação ambiental utilizam como base teórica o fato de que o princípio do poluidor-pagador pode ser aplicado para instituir uma política pública extrafiscal, ou ainda exigir medidas compensatórias dos impactos ambientais decorrentes da instalação de empreendimentos²¹⁰.

Criticando essa corrente²¹¹, Erika Bechara entende que:

a própria definição legal de tributo o afasta da compensação ambiental, visto que o tributo consiste em uma prestação pecuniária e a compensação ambiental em uma obrigação de dar (bens) ou de fazer, que não enseja transferências de valores para os órgãos públicos.²¹²

Sobre o enquadramento da compensação ambiental no conceito de imposto, previsto pelo art. 16 do CTN²¹³, Erika Bechara argumenta que, diferentemente dos impostos gerais, a receita da compensação ambiental tem aplicação vinculada e, além disso, não é arrecada pelo Poder Público –

²⁰⁹ OLIVEIRA, José Marcos Domingues. A chamada 'compensação financeira SNUC'. **Revista Dialética de Direito Tributário**, nº 133, out. 2006, p. 49.

²¹⁰ ARTIGAS, Priscila Santos. **Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em direito ambiental**. 2012. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 57.

²¹¹ A corrente da natureza tributária da compensação ambiental também foi criticada, dentre outros, por LEUZINGER, M. D. **Natureza e Cultura: Unidades de Proteção Integral e Populações Tradicionais Residentes**. Curitiba: Letra da Lei, 2009, p. 140.

²¹² BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental – na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 170.

²¹³ "Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte." (BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional)**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF, 1966).

este apenas determina e conduz sua aplicação – e nem sempre consiste em pagamento em dinheiro. A autora também explica que nenhum imposto pode ter sua receita predestinada a um fim específico se não tiver por escopo o atendimento de uma das seguintes finalidades: financiamento da saúde e ensino e algumas outras atividades sociais, expressamente previstas na Constituição; financiamento da seguridade social; intervenção no domínio econômico, ou interesse de categorias profissionais econômicas. Visto isso, a autora entende que apesar de afetada a uma finalidade específica (implantação e manutenção de unidades de conservação) não deve ser considerada um imposto especial, pois não se destina ao financiamento da saúde, educação, seguridade social, ou à intervenção no domínio econômico, e muito menos à categoria profissional ou econômica²¹⁴.

Já sobre o enquadramento da compensação ambiental no conceito de preço público ou uma taxa, Sérgio Guerra argumenta que esse instrumento:

não é preço público porque tal cobrança não remunera a exploração de um bem público, mas sim o impacto sobre o meio ambiente em razão da implantação de empreendimentos. Não é taxa, por sua vez, na medida em que dita remuneração não visa a retribuir a ação fiscalizatória da União Federal e, muito menos, a prestação de um determinado serviço público²¹⁵.

Também contrária ao enquadramento da compensação ambiental no conceito de preço público ou taxa, Priscila Artigas sustenta que:

a nenhuma dessas espécies poderia subsumir-se a referida exação. Basta ver, em suma, que o preço público pressupõe a cobrança pelo uso de um bem público, e não a tentativa de compensar um impacto ambiental não mitigável. Por outro lado, a taxa, nos termos do disposto no art. 145, inciso II, da Constituição Federal, e do art. 77 do Código Tributário Nacional, é espécie de tributo cujo fato gerador é o exercício do poder de polícia ou a utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos ou divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos sob a sua disposição; essa situação não se apresenta quando da concreção de significativos impactos no meio ambiente avaliados no processo de licenciamento ambiental.²¹⁶

²¹⁴ BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental – na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 177.

²¹⁵ GUERRA, Sergio. **Compensação Ambiental nos empreendimentos de significativo impacto**. In: **Direito ambiental: visto por nós advogados**. Coord Mario Wernek et. Al. Belo Horizonte. Del Rey, 2005, p. 139.

²¹⁶ ARTIGAS, Priscila Santos. **Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em direito ambiental**. 2012. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 62.

Erika Bechara também compartilha essa posição ao afirmar que:

a compensação ambiental não é taxa de serviço, afinal, não se vislumbra, nem no licenciamento ambiental (em que é exigida a compensação ambiental) tampouco no ato da exigência da compensação ambiental e muito menos ainda na implantação de unidades de conservação, um serviço público (geral ou singular, divisível ou indivisível) prestado pelo Estado.

[...] A compensação ambiental não se reveste da natureza jurídica de preço público, tampouco encontra abrigo no princípio do usuário-pagador, porque sua finalidade não é pagar ao Estado uma contraprestação pelo uso ou exploração de um bem público ou difuso; é compensar os prejuízos a serem causados ao meio ambiente, por determinados empreendimentos, que o estado-da-arte não consegue afastar.²¹⁷

Para alguns autores, como Sergio Guerra, a compensação ambiental poderia encaixar-se no conceito de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), previsto no art. 149 da Constituição Federal, uma vez que atenderia seus três elementos necessários: a utilização desse instrumento como meio de intervenção e regulação da livre iniciativa; a limitação do grupo atingido pela exação; e os princípios constitucionais a que está submetida²¹⁸.

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.²¹⁹

Para o mesmo autor²²⁰, o art. 36 da Lei nº 9.985/2000²²¹ institui uma compensação ambiental a ser realizada nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, em montante não inferior a 0,5% dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, a depender do grau de impacto ambiental por este causado. Entretanto, o próprio autor reconhece lacunas ao se tentar encaixar

²¹⁷ BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental – na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 189 e 194.

²¹⁸ GUERRA. Sergio. *Compensação Ambiental nos empreendimentos de significativo impacto*. In: **Direito ambiental: visto por nós advogados**. Coord Mario Wernek et. Al. Belo Horizonte. Del Rey, 2005, p. 140.

²¹⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 149.

²²⁰ GUERRA. Sergio. op. cit., p. 140 a 145.

²²¹ BRASIL. **Lei nº 9.985, de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

a compensação ambiental no conceito de CIDE, destacando três principais vícios jurídicos desses instrumentos: Em primeiro lugar, o autor enfatiza que para a instituição de uma verdadeira CIDE, sua criação deveria estar prevista na Constituição Federal e ainda respeitar todos os princípios tributários aplicáveis, o que não ocorre na hipótese em questão. Além disso, a compensação ambiental ofenderia o art. 146, inciso III, alínea a da Constituição Federal, que estabelece reserva de lei complementar para a definição da incidência de tributos, conforme transcrito abaixo:

Art. 146. Cabe à lei complementar:
III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:
a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes.²²²

Por fim, o autor destaca a inconstitucionalidade contida na metodologia de mensuração do valor da cobrança, pois apesar de tal cobrança objetivar a compensação dos danos causados ao meio ambiente, pela implantação de empreendimentos de significativo impacto ambiental, o legislador utilizou-se do valor dos custos de implantação do empreendimento como base de cálculo da compensação ambiental. Ocorre que, como bem destaca o autor, “no caso de CIDE, impõe-se a necessidade de relação ou vínculo entre os elementos formadores da hipótese de incidência, entre eles a base de cálculo”.^{223,224}

Priscila Artigas também vislumbra a possibilidade de enquadramento da compensação ambiental no conceito de CIDE, afirmando inclusive que essa situação enquadrar-se-ia perfeitamente no princípio do poluidor

²²² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 146.

²²³ GUERRA. Sergio. Compensação Ambiental nos empreendimentos de significativo impacto. In: **Direito ambiental**: visto por nós advogados. Coord Mario Wernek et. Al. Belo Horizonte. Del Rey, 2005, p. 142.

²²⁴ O autor ainda destaca que a base de cálculo da compensação ambiental ainda viola o princípio da isonomia tributária, que proíbe o tratamento desigual a contribuintes que se encontram em situações equivalentes. Isso porque as empresas com projetos de igual impacto ambiental causadoras de supostos danos ambientais de mesma grandeza, terão como base de cálculo valores diferentes, a depender dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento. (GUERRA. Sergio. Compensação Ambiental nos empreendimentos de significativo impacto. In: **Direito ambiental**: visto por nós advogados. Coord Mario Wernek et. Al. Belo Horizonte. Del Rey, 2005, p. 142 a 144).

pagador, “ao definir determinado setor econômico arcando com a CIDE, e assim, internalizando em sua cadeia produtiva os custos dos impactos causados ao meio ambiente”²²⁵. Entretanto, a autora também reconhece que enquadrar a compensação ambiental nesse conceito não atende aos pressupostos constitucionais como, por exemplo, a reserva de lei complementar, prevista pelo art. 146, III, a da Constituição Federal²²⁶.

Pelas razões expostas, refuta-se a natureza jurídica da compensação ambiental enquanto tributo.

2.4.1.1.2. Compartilhamento pelos impactos ao meio ambiente

Conforme já mencionado, mesmo com todo o processo de licenciamento ambiental estabelecendo medidas para prevenir e mitigar os impactos ao meio ambiente, qualquer obra ou atividade resulta em algum tipo de impacto ambiental. Esses impactos são suportados pela sociedade, tendo em vista os benefícios que tais empreendimentos trarão para a coletividade. Embora certos impactos devam ser tolerados pela sociedade, o sacrifício deverá ser compartilhado com o empreendedor.²²⁷ Nesse, sentido, Priscila Artigas destaca que a compensação ambiental

não decorre de uma perda de algo que não deveria ter ocorrido, como se fosse um dano ilícito e indesejado, o qual, como perpassado, faria emergir a responsabilidade civil. Trata-se, sim, de prejuízos socioambientais inerentes a uma atividade lícita e devidamente licenciada.²²⁸

Assim, para os defensores da corrente que entende a compensação ambiental como uma forma de compartilhamento de despesas, a proteção do meio ambiente deve ser vista como o compartilhamento pelos impactos ambientais entre empreendedores, sociedade e Poder Público, cabendo a

²²⁵ ARTIGAS, Priscila Santos. **Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em direito ambiental**. 2012. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 65.

²²⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 146, III.

²²⁷ BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental – na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 196.

²²⁸ ARTIGAS, Priscila Santos. **Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em direito ambiental**. 2012. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 69.

atuação preventiva de todos.

Essa posição foi sustentada pelo STF na ADIn 3.378/DF, que, conforme já exposto, entendeu ser esse instituto uma forma de compartilhamento de despesas com as medidas oficiais de prevenção em face de empreendimentos com significativos impactos ambientais. O Ministro Carlos Ayres Britto elaborou seu voto tendo como fundamento o fato de que o art. 225 da Constituição Federal ter imposto “ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.”²²⁹ Para o Ministro, o princípio do usuário pagador faz surgir a responsabilidade compartilhada pelos custos ambientais derivados da atividade econômica:

Nessa ampla moldura, é de se inferir que o fato de, aqui e ali, inexistir efetivo dano ambiental não significa isenção do empreendedor de partilhar os custos e medidas preventivas. Isso porque uma das vertentes do princípio do usuário-pagador é a que impõe ao empreendedor o dever de também responder pelas medidas de prevenção de impactos ambientais que possam decorrer, significativamente, da implementação de sua empírica empreitada econômica.²³⁰

Filia-se à posição de Priscila Artigas entende que cabe a todos os cidadãos o dever de participar, influir nas políticas ambientais, evitar comportamentos nocivos ao meio ambiente saudável.

Ter-se-ia, assim, uma obrigação pecuniária cunhada na responsabilidade compartilhada de todos na defesa do meio ambiente. Essa obrigação não se equipara ao instituto da reparação civil, tampouco se encaixa necessariamente em uma espécie tributária, embora essas duas espécies, ao procurarem a proteção ambiental, possam ser consideradas uma obrigação compartilhada.²³¹

A autora ainda sustenta que o compartilhamento de despesas não se refere exatamente a uma natureza jurídica, mas ao próprio objetivo da

²²⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 225.

²³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.378**. 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. Relator Min. Carlos Britto. Brasília, DF, 2008.

²³¹ ARTIGAS, Priscila Santos. **Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em direito ambiental**. 2012. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 68.

obrigação.²³²

2.4.2. Questões controversas discutidas na ADIn 3.378/2008

A compensação ambiental foi examinada pelo STF no julgamento da Adin 3.378-6 DF, proposta pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), que questionava a constitucionalidade do referido artigo argumentando tratar-se de indenização, tendo em vista pressupor um dano em todo o empreendimento de significativo impacto ambiental, e insuscetível de ser dimensionado no momento da concessão da licença ambiental.²³³

Em abril de 2008, o STF julgou a ação parcialmente procedente, decidindo pela constitucionalidade da compensação ambiental devida pela implantação de empreendimentos de significativo impacto ambiental, mas alterando sua base de cálculo definida originalmente como 0,5% do valor total do investimento, para determinar que o montante de recursos a ser destinados como compensação ambiental devesse ser fixado de acordo com o grau do impacto do empreendimento, conforme ementa abaixo transcrita:

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 postura 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

²³² ARTIGAS, Priscila Santos. **Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em direito ambiental**. 2012. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 70.

²³³ OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. O Supremo Tribunal e a compensação SNUC. A ADI 3.378-DF. **Revista Direito GV**. São Paulo, vol. 5, nº 1, jan/jun 2009, p.3.

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.²³⁴

Em resumo, o STF entendeu ser a compensação ambiental uma forma de compartilhamento, entre o empreendedor e a sociedade, pelos custos ambientais derivados da atividade econômica. Antes, porém, de se chegar a essa decisão final, houve intenso debate entre os Ministros sobre a questão da natureza jurídica do instrumento, conforme será brevemente relatado abaixo.

O Ministro Carlos Britto, relator do processo, defendeu a corrente de que a compensação ambiental seria uma forma de compartilhamento de despesas pelo significativo impacto ambiental do empreendimento, sem, no entanto, entender se tratar de uma forma de indenização:

não posso, por mais que me esforce, por mais que seja tentado a votar no sentido da preservação do meio ambiente, imaginar indenização sem dano. Não posso inverter a ordem natural das coisas, que tem força maior, e placitar a criação de verba indenizatória sem a verificação do dano, impondo o ônus dessa verba àquele que é simplesmente requerente da licença para instalar o empreendimento.²³⁵

Seguindo a mesma linha, o Ministro Menezes Direito afastou o caráter indenizatório da compensação ambiental, reconhecendo ali uma verba compensatória. Em voto acatado pela maioria, afirmou:

Não entendo que essa verba seja indenizatória. Ao contrário, é uma verba de natureza compensatória porque visa preservar o meio ambiente e eventual empreendimento que possa causar o significativo impacto ambiental.²³⁶

O Ministro Marco Aurélio identificou na compensação ambiental um

²³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.378**. 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. Relator Min. Carlos Britto. Brasília, DF, 2008.

²³⁵ Ibidem.

²³⁶ Ibidem.

instrumento indenizatório e criticou fortemente a exigência dessa “indenização” previamente a impacto, votando pela inconstitucionalidade do instrumento:

a compensação financeira em questão, assim como a recuperação do meio ambiente, depende de que este tenha sido degradado (§ 2º do art. 225 da CF), “premissa inafastável” que não se configura, ainda, no momento da análise do pedido prévio de licença ambiental”, e que, de todo modo, pelo § 3º do art. 225 da CF, somente infratores à legislação ambiental estariam sujeitos a sanções administrativas correlatas, a par da pré-falada obrigação de indenizar danos; haveria conflito entre o §1º do art. 36 Lei do SNUC e os citados dispositivos da Carta, que pressuporiam a pré-existência de dano ambiental para que se pudesse cogitar quer de indenização, quer de sancionamento, havendo “imposição de desembolso para obter-se a licença, sem mesmo saber-se a extensão de danos causados.”²³⁷

O Ministro Marco Aurélio ainda ressaltou a questão da inexistência do nexo de causalidade. O desembolso não corresponde, como disposto na Constituição Federal, a danos efetivamente causados, mas ao vulto do empreendimento.

Sob o mesmo entendimento, o Ministro Celso de Mello expôs que:

a definição de um montante de recursos, como disse o eminente Ministro Carlos Alberto Menezes Direito, tem uma função nitidamente compensatória. [...] “o custo a ser imputado ao poluidor não está exclusivamente vinculado à imediata reparação do dano, mas, na verdade, a uma atuação preventiva.”²³⁸

O Ministro Ricardo Lewandowski considerou a compensação ambiental uma forma de reparação de danos que ainda não ocorreram²³⁹.

Conforme já adiantado, segundo o STF, não é reparatória a natureza jurídica da obrigação²⁴⁰, mas trata-se de compartilhamento de

²³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.378**. 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. Relator Min. Carlos Britto. Brasília, DF, 2008.

²³⁸ Ibidem.

²³⁹ Ibidem.

²⁴⁰ Cabe Salientar que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) considerou a compensação ambiental sob o ângulo da reparação civil, afirmando seu conteúdo reparatório (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial: REsp 1254456 PE 2011/0114826-8**. Relator Ministro Benedito Gonçalves. Administrativo. Recurso especial. Servidor público federal. Tempo de serviço prestado sob a égide da CLT. Contagem para todos os efeitos. Licença-prêmio não gozada. Conversão em pecúnia. Prescrição. Termo a quo. Data da aposentadoria. Recurso submetido ao regime previsto no artigo 543-c do CPC. Brasília, DF, 2011).

responsabilidade, exigindo uma atuação de todos os setores da sociedade, cabendo ao Estado criar instrumentos normativos e política ambiental preventiva.

Em uma segunda etapa do julgamento, foi discutido o percentual para o cálculo da compensação ambiental, que resultou na exclusão do seu critério objetivo, definido no §1º do art. 36 da Lei nº 9.985/2000²⁴¹, passando ao órgão ambiental competente a tarefa de definir esse percentual, conforme o impacto ambiental do empreendimento.

O fato de a decisão não ter definido um percentual máximo, critérios, ou ainda padrões para a definição de percentuais foi entendido como temeroso pelos Ministros do STF, tendo em vista a possibilidade de fixação de alíquotas exorbitantes pelo órgão ambiental competente. Além disso, a base de cálculo definida como custos totais para a implantação do empreendimento foi considerada pelo STF demasiadamente abstrata, na medida em que seriam incluídos valores que não necessariamente se referiam aos impactos ambientais, inclusive os gastos com tecnologias para prevenir e mitigar os próprios impactos.

O entendimento de que não seria possível a fixação de um percentual máximo para o cálculo da compensação ambiental foi exposto inicialmente pelo Ministro Menezes Direito, sob o seguinte argumento:

se não tirarmos a ideia de percentual, poderá ocorrer duas coisas: uma, não haver impacto ambiental significativo e nenhuma proporcionalidade entre o impacto ambiental e a participação do empreendedor na compensação do eventual impacto; a segunda, pode ser estabelecido outro critério que não seja o de percentual sobre empreendimento, porque esse critério, como está fixado no mínimo, pode levar ao máximo, ficando absolutamente descontrolado.²⁴²

O Ministro Joaquim Barbosa ressaltou essa questão durante a sessão de julgamento, divergindo da maioria e propondo uma interpretação conforme

²⁴¹ BRASIL. **Lei nº 9.985, de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

²⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.378**. 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. Relator Min. Carlos Britto. Brasília, DF, 2008.

segundo a qual o percentual de 0,5% deveria ser o mínimo e máximo para o cálculo da obrigação, como forma de para manter o critério objetivo e permitir maior segurança aos instrumentos:

A norma impugnada cuidou de fixar parâmetros claros de atuação da administração para regular a matéria, de sorte que a esta não restou campo para inovar acerca do tema, como se pode extrair do §1º do art. 36. O único senão que vejo na norma diz respeito ao fato de ela não ter fixado um patamar superior, ou seja, um percentual máximo a ser pago pelo empreendedor. Nesse sentido, peço vênias para discordar da solução já proposta. Eu me limitaria a dar interpretação conforme para manter a norma em vigor e o dispositivo com essa expressão; se a retirarmos removemos o parâmetro que o legislador fixou ao administrador. [...] Vejo duas alternativas. Uma delas é a proposta do Ministro Menezes Direito, que implica, na verdade, retirar completamente o parâmetro mínimo fixado pela lei. Se o retira, vejo uma dificuldade enorme para o administrador criar novos parâmetros. Aí, sim, seria uma delegação em aberto.²⁴³

O Ministro Joaquim Barbosa então conclui:

Dessa forma, dou interpretação conforme para manter a norma em vigor, entendendo-se que a administração ambiental não poderá fixar percentual superior a meio por cento. Se o legislador não fixou patamar superior, penso que o administrador não poderá fazê-lo.²⁴⁴

Essa posição, todavia, foi vencida pela maioria, que decidiu pela exclusão da norma o texto que tratava do critério objetivo de cálculo da compensação ambiental, conforme argumentos já expostos do Ministro Menezes Direito.

Nas palavras de Priscila Artigas:

[...] o julgamento do STF acentuou as dificuldades já presentes na lei por determinar a base da exação unicamente no subjetivo critério dos significativos impactos ambientais causados pelos empreendimentos. Em uma palavra, ao afastar a forma de cálculo, retirou-se da norma legal o único parâmetro objetivo que permitia o cálculo e a aplicação da compensação ambiental.²⁴⁵

Se o texto original da norma já era criticado por não incluir critérios claros para sua aplicação pelo órgão ambiental, após a decisão do STF

²⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.378**. 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. Relator Min. Carlos Britto. Brasília, DF, 2008.

²⁴⁴ *Ibidem*.

²⁴⁵ ARTIGAS, Priscila Santos. **Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em direito ambiental**. 2012. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

passou a não haver nenhum critério para aplicação, o que, na prática, gerou grande dificuldade aos administradores públicos.

Em 2009, ou seja, após o julgamento da ADIN 3.378, foi publicado o Decreto nº 6.848/2009, que definiu um percentual máximo para cálculo da compensação ambiental²⁴⁶. O referido diploma legal altera e acrescenta dispositivos ao Decreto no 4.340/2002, para regulamentar a compensação ambiental, impondo uma nova metodologia de aplicação da compensação ambiental, a partir da aplicação do percentual máximo de 0,5% do valor total do empreendimento²⁴⁷. Para Erika Bechara:

o novo regulamento, porém, cometeu um grave deslize: olvidando que o STF declarou inconstitucional o critério fornecido pela Lei nº 9.985/2000 para cálculo da compensação ambiental, ressuscitou-o para determinar, novamente, a apuração da compensação a partir da aplicação de um percentual sobre a base de cálculo, formada pelos custos do empreendimento”.²⁴⁸

Para a autora, tal crítica tem fundamento no fato de que o estabelecimento de um percentual sobre o custo total do empreendimento poderia gerar injustiça tanto para os empreendedores (que por vezes pagariam valor superior ao dano causado, pelo simples fato de que seus empreendimentos apresentavam um custo elevado) como para a coletividade (que, por vezes, receberia benefícios em valor inferior ao dano suportado pelo simples fato de que o empreendimento poluidor apresentou custo reduzido).²⁴⁹

Logo após a publicação do Decreto nº 6.848/2009, o Instituto Socioambiental (ISA) e a Procuradoria Geral da República opuseram Reclamações contestando uma possível contradição com a decisão do STF. Ambas as reclamações foram indeferidas pelo mesmo tribunal. No caso da Reclamação (RCL) 17364, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, o STF entendeu que no julgamento da ADIn 3.378 foi determinada como descabida a fixação *a priori* de percentuais mínimos a serem pagos a título de compensação

²⁴⁶ BRASIL. Presidência da República. **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. Brasília, DF, 2009.

²⁴⁷ Ibidem.

²⁴⁸ BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental – na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 256.

²⁴⁹ Ibidem, p. 254.

ambiental²⁵⁰. Desse modo, somente se poderia cogitar em desrespeito à autoridade do acórdão proferido na ADI 3378, caso o ato impugnado houvesse fixado, *a priori*, percentual mínimo de compensação ambiental, o que não ocorreu. Além disso, a decisão na ADIn 3.378 não permite concluir que a fixação de percentuais máximos para a compensação ambiental seria uma regra inconstitucional²⁵¹. O fato é que atualmente os órgãos ambientais com atribuição para realização do licenciamento ambiental aplicam a regra contida no Decreto nº 6.848/2009, estabelecendo o 0,5% como percentual máximo para cálculo da compensação ambiental.

²⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.378**. 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. Relator Min. Carlos Britto. Brasília, DF, 2008.

²⁵¹ Ibidem.

3. COMPENSAÇÃO AMBIENTAL: ASPECTOS PRÁTICOS – Enquanto todos discutiam a teoria, como o instrumento evoluiu na prática?

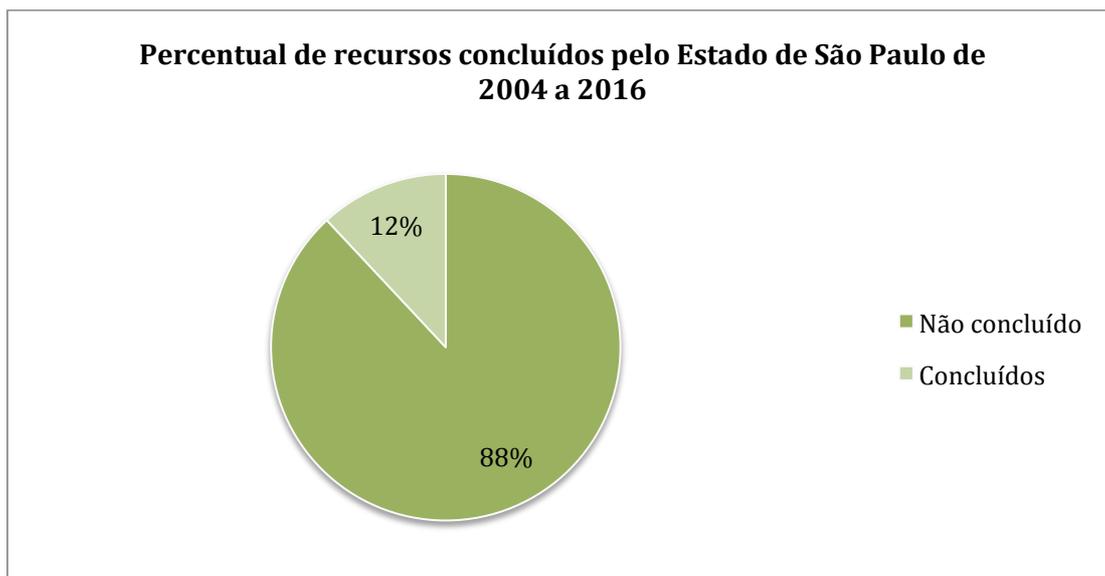
Conforme mencionado na introdução deste trabalho, durante os anos de 2015 a 2017 esta autora atuou na Câmara de Compensação Ambiental (CCA) do Estado de São Paulo. Percebeu-se nesse período que este importante órgão deliberativo enfrenta grandes desafios na gestão dos recursos da compensação ambiental: (i) Não há critérios claros para sua aplicação, o que resulta em questionamentos constantes dos órgãos de controle; (ii) os membros não têm tempo de mandato definido, o que resulta em alta rotatividade e na consequente dificuldade para a construção de entendimentos convergentes; e além disso, (iii) faltam recursos humanos devidamente capacitados para atender às diversas tarefas atribuídas à CCA.

Também ficou evidente que apesar de haver uma considerável produção bibliográfica sobre a natureza jurídica da compensação ambiental, pouco material foi produzido sobre sua aplicação prática: enquanto a doutrina discutia a natureza jurídica do instrumento, a compensação ambiental era aplicada em pleno vigor pelos órgãos ambientais estaduais²⁵², que para atendimento da Lei do SNUC, desenvolveram modelos e critérios próprios para a gestão, destinação e execução dos recursos.

Outro ponto que chamou a atenção da autora foi o fato de que apesar da disponibilidade de recursos, há uma enorme dificuldade de utilizá-los em ações que gerem benefícios significativos às unidades de conservação. Como exemplo, do total de R\$ 403 milhões arrecadados historicamente a título de compensação ambiental no Estado de São Paulo, apenas R\$ 48 milhões foram efetivamente executados entre 2004 e 2016, o que representa um percentual de 12%.²⁵³

²⁵² Apesar de haver algumas experiências com Câmaras de Compensação Ambientais municipais, como o Município de São Paulo, por exemplo, tais experiências ainda são incipientes e não serão tratadas no presente trabalho.

²⁵³ Conforme Relatório de Prestação de Contas do 1º Semestre 2016 (CÂMARA DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. **Resumo da 86ª Reunião da CCA**. Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2017, online).



Fonte: Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo.

Analisando os demais estados brasileiros, verifica-se que essa realidade se repete independentemente do modelo adotado para a execução dos recursos. Considerando a diversidade de modelos que vêm sendo utilizados pelos estados, este trabalho abordará o tema da competência legislativa concorrente entre a União Federal e os Estados, com o objetivo de analisar a validade dos modelos estaduais. Em seguida, procurar-se-á identificar algumas das causas para a baixa efetividade desse tão importante recurso, abordando-se algumas questões referentes às formas de destinação e execução da compensação ambiental.

3.1. Competência legislativa concorrente entre União e Estados

A tutela ambiental é compartilhada entre os entes federativos por meio do sistema de competência legislativa concorrente²⁵⁴ e do sistema de competência administrativa comum²⁵⁵. No caso da competência concorrente, a regra geral é a competência concorrente limitada, na qual cabe à União a edição de normas gerais e aos estados e ao Distrito Federal é atribuída a competência de suplementar a legislação federal para atender às suas peculiaridades regionais:

²⁵⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988, art. 24, VI a VIII.

²⁵⁵ Ibidem, art. 23, III, VI e VII.

Art. 24. [...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.²⁵⁶

Nesse caso, o direito federal prevalece sobre o estadual somente se estiver dentro da normatividade genérica que lhe é próprio. Se invadir a esfera de competência dos estados, o direito federal não prevalece. Além da competência concorrente limitada, a Constituição Federal introduziu a competência concorrente cumulativa, ampliando a autonomia legislativa dos estados e do Distrito Federal para legislar amplamente na ausência ou omissão das normas gerais federais.

Art. 24. [...]

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.²⁵⁷

Definir o conceito de norma geral é uma dificuldade a ser superada, já que a invasão do espaço legislativo de um centro de poder para outro gera a inconstitucionalidade da lei editada pelo invasor.²⁵⁸ Para Consuelo Yoshida,

é norma geral federal aquela que tem aplicabilidade uniforme em todo o território nacional [...] ou em um determinado espaço territorial [...] e que possui generalidade do conteúdo, adstrito ao estabelecimento de princípios, bases e diretrizes gerais.²⁵⁹ Para a autora, a observância dessas características não é da tradição do federalismo brasileiro, baseado na forte tendência centralizadora através de farta, minuciosa e detalhada legislação federal ambiental, que deixa pouco espaço para a atividade legislativa suplementar dos demais entes federados.²⁶⁰

Nas palavras de Claudio Pacheco, pode-se conceituar normas gerais pelo critério negativo:

[...] que serão aquelas que não especificarão, que não aplicarão soluções optativas, que não concretizarão procedimentos, que não

²⁵⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988, art. 24.

²⁵⁷ *Ibidem*, art. 24.

²⁵⁸ ALMEIDA, Fernanda Dias de Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 146.

²⁵⁹ YOSHIDA, C. Y. M., Rumos do federalismo cooperativo brasileiro na tutela estatal ambiental: excessos e busca de equilíbrio e integração dos entes federativos. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, CEPGE, 73/74, janeiro-dezembro, 2011, p. 111.

²⁶⁰ *Ibidem*, p. 112.

criarão direções e serviços, que não selecionarão e discriminarão atividades [...].²⁶¹

Para Fernanda Dias Menezes de Almeida, a tarefa de definir o conceito de norma geral é:

[...] mais dificultada ainda pela ausência de vetor constitucional sobre a forma de apresentação dessas normas, que muitas vezes aparecem junto com normas específicas no mesmo diploma legal, no caso de materiais em relações às quais a União deve expedir, além das normas gerais para o âmbito nacional, também normas específicas voltadas à sua própria administração.²⁶²

É certo que a norma geral federal desempenha o relevante papel de garantir a uniformidade da legislação ambiental. Nesse sentido cabe citar que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação é baseado na unidade, o que Almeida (2000) considera um princípio a ser seguido. Almeida defende que “a atividade homogeneizadora se justifica à medida que a excessiva diversificação normativa prejudique o conjunto do país”²⁶³.

Outro papel relevante desempenhado pela norma ambiental federal é o estabelecimento de um patamar mínimo nacional de proteção ambiental a ser observado na legislação ambiental dos demais entes federados. Ainda citando Consuelo Yoshida, no exercício de sua competência concorrente suplementar, os estados e o distrito federal podem dispor de forma diversa da legislação federal, observando, contudo o patamar mínimo nacional de proteção ambiental por ela estabelecido, podendo ser mais restritivos, sem contudo, chegar à vedação da atividade ou produto. Sendo mais restritivas, devem prevalecer sobre a norma federal.²⁶⁴

O STF adotou esse entendimento ao julgar inconstitucional a Lei 1.952/1995 do Município de Paulínia (SP), que proíbe a queima da palha de cana-de-açúcar em seu território, consolidando o entendimento de que:

o município é competente para legislar sobre o meio ambiente, com União e Estado, no limite de seu interesse local, e desde que tal

²⁶¹ PACHECO, Claudio. **Tratado das constituições brasileiras**. Rio de Janeiro/São Paulo: Freitas Bastos, 1958. v. 2.

²⁶² ALMEIDA, Fernanda Dias de Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 150.

²⁶³ *Ibidem*, p. 146.

²⁶⁴ YOSHIDA, C. Y. M., Rumos do federalismo cooperativo brasileiro na tutela estatal ambiental: excessos e busca de equilíbrio e integração dos entes federativos. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, CEPGE, 73/74, janeiro-dezembro, 2011, p. 113.

regramento seja suplementar e harmônico à disciplina estabelecida pelos demais entes federados.²⁶⁵

Segundo o relator da ação, o Ministro Luiz Fux, a legislação federal, por meio do Código Florestal, Lei nº 12.651/2012²⁶⁶, determina uma política nacional para utilização do fogo como prática agrícola. Em nível estadual, o Decreto nº 2.661/98 regulamenta a queima como prática agrícola, prevendo a sua substituição gradativa pela mecanização da colheita. Sendo assim, o Supremo entendeu que o município poderia apenas complementar a legislação, mas não anular as já existentes²⁶⁷.

A competência concorrente também foi objeto de apreciação pelo STF no julgamento da ADIn 3937, ajuizada contra lei do Estado de SP que proíbe o uso de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto no território estadual. Os ministros também declararam incidentalmente a inconstitucionalidade do artigo 2º da lei Federal 9.055/95, que permitia a extração, industrialização, comercialização e a distribuição do uso do amianto na variedade crisotila no país. Assim, com o julgamento da ADIn 3937, o Supremo julgou inconstitucional o dispositivo da norma federal que autoriza o uso dessa modalidade de amianto e assentou a validade da norma estadual que proíbe o uso de qualquer tipo. Ele ressaltou ainda que,

[...] reconhecida a invalidade da norma geral federal, os estados-membros passam a ter competência legislativa plena sobre a matéria, nos termos do artigo 24, parágrafo 3º, da Constituição Federal, até que sobrevenha eventual nova legislação federal acerca do tema.²⁶⁸

²⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 586.224 - São Paulo**. Recurso Extraordinário em Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual. Limites da competência municipal. Lei municipal que proíbe a queima de palha de cana-de-açúcar e o uso do fogo em atividades agrícolas. Lei municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do município de Paulínia. Reconhecida repercussão geral. Alegação de violação aos artigos 23, caput e parágrafo único, nº 14, 192, § 1º e 193, xx e xxi, da constituição do estado de São Paulo e artigos 23, vi e vii, 24, vi e 30, i e ii da CRFB. Relator Min. Luis Fux. Brasília, DF, 2015.

²⁶⁶ BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal)**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2012.

²⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. op. cit.

²⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta De Inconstitucionalidade 3937-SP**. Relator Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 2012.

O fato é que, na prática, esta autora concorda com a opinião de Almeida quando afirma que “não há como evitar uma certa dose de subjetivismo na identificação das normas gerais, o que sempre acabara suscitando conflitos de competência. Daí o papel do STF como árbitro constitucional do federalismo.”²⁶⁹

Uma vez realizadas considerações sobre a competência concorrente entre União e estados, este trabalho analisará a forma de destinação e a execução dos recursos da compensação ambiental que vem sendo adotadas pelos estados, abordando sua validade em relação às normas federais.

3.2. Como são destinados os recursos da compensação ambiental?

3.2.1. Escolha da unidade de conservação beneficiária

Conforme anteriormente mencionado, a Lei do SNUC foi clara ao estabelecer aos órgãos ambientais a obrigação de destinar os recursos para as unidades de conservação de proteção integral. Excetua-se dessa regra os casos de impactos diretos do empreendimento, ocasião em que, seja de proteção integral ou de uso sustentável, a unidade de conservação afetada deve ser uma das beneficiárias da compensação ambiental.

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.

[...]

§ 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.²⁷⁰

Tem-se, portanto, um critério claro: as unidades de conservação de

²⁶⁹ ALMEIDA, Fernanda Dias de Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 151.

²⁷⁰ BRASIL. **Lei nº 9.985, de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

uso sustentável só serão contempladas com os recursos em questão quando comprovadamente impactadas pelo empreendimento, o que será constatado por meio de parecer técnico do órgão licenciador. Nos demais casos, a lei restringiu a aplicação da compensação ambiental às unidades de conservação de proteção integral.

Uma vez estabelecido esse primeiro critério, passa-se a um segundo questionamento: como ocorre o processo de definição das unidades de conservação a serem beneficiadas? O art. 36 § 2º da Lei do SNUC atribui essa função ao órgão licenciador, com base em EIA-RIMA, prevendo inclusive a participação do empreendedor:

Art. 36. § 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.²⁷¹

Apesar disso, em muitos estados, como será discutido adiante, quem define as unidades de conservação a serem beneficiadas é a Câmara de Compensação Ambiental, limitando-se o órgão licenciador a indicar as unidades diretamente afetadas pelo empreendimento. Por exemplo, no Estado de São Paulo, a atribuição da CCA para indicação das unidades de conservação beneficiárias é prevista em decreto, conforme transcrito abaixo:

Artigo 6º - Compete à Câmara de Compensação Ambiental - CCA:
I - indicar, por empreendimento licenciado mediante EIA/RIMA, as unidades de conservação instituídas ou em processo de criação pelo Estado de São Paulo, que serão beneficiadas com os recursos da compensação ambiental.²⁷²

De fato, pode-se dizer que, em geral, a CCA possui maior representação dos setores governamentais e até sociais conforme será demonstrado no item a seguir, o que é entendido de maneira positiva na determinação das unidades de conservação beneficiárias dos recursos. Além disso, a CETESB, ao contrário de outros órgãos estaduais

²⁷¹ BRASIL. **Lei nº 9.985, de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000, artigo 36.

²⁷² SÃO PAULO. **Decreto nº 60.070, de 15 de janeiro de 2014**. Regulamenta os procedimentos relativos à compensação ambiental de que trata o artigo 36 da Lei federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, no âmbito do licenciamento ambiental de competência do Estado de São Paulo, dispõe sobre a Câmara de Compensação Ambiental - CCA e dá providências correlatas. São Paulo, SP, 2014.

licenciadores, é entidade que compõe a administração indireta, o que poder legitimar ainda mais a escolha da das unidades de conservação a serem beneficiadas pela CCA.

Apesar disso, verificar a viabilidade jurídica de os estados criarem arranjos institucionais que, em princípio, não guardam coerência com a Lei federal parece fundamental. A Lei do SNUC, ao instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, estabelecendo objetivos e diretrizes gerais para sua gestão parece enquadrar-se no conceito de norma geral, como

[...] aquela que tem aplicabilidade uniforme em todo o território nacional [...] ou em um determinado espaço territorial [...] e que possui generalidade do conteúdo, adstrito ao estabelecimento de princípios, bases e diretrizes gerais.²⁷³

Ocorre que, mesmo as normas gerais podem trazer em seu bojo normas de caráter específico.²⁷⁴ Na opinião desta autora, o já transcrito § 2º do art. 36 da Lei do SNUC cria um procedimento destinado ao órgão licenciador que parece se distanciar do conceito de norma geral anteriormente exposto, cabendo mais uma vez a citação de Claudio Pacheco, no sentido de que normas gerais:

[...] serão aquelas que não especificarão, que não aplicarão soluções optativas, que não concretizarão procedimentos, que não criarão direções e serviços, que não selecionarão e discriminarão atividades [...].²⁷⁵

Diante do exposto, parece justificável que os estados possam estabelecer como serão destinados os recursos da compensação ambiental, de forma a melhor adaptar-se ao respectivo interesse regional.

Voltando ao exemplo do Estado de São Paulo, ao órgão licenciador, no caso a CETESB, cabe apenas indicar as unidades de conservação diretamente afetadas pelo potencial impacto do empreendimento, nos termos

²⁷³ YOSHIDA, C. Y. M., Rumos do federalismo cooperativo brasileiro na tutela estatal ambiental: excessos e busca de equilíbrio e integração dos entes federativos. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, CEPGE, 73/74, janeiro-dezembro, 2011, p. 111.

²⁷⁴ ALMEIDA, Fernanda Dias de Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 150.

²⁷⁵ PACHECO, Claudio. **Tratado das constituições brasileiras**. Rio de Janeiro/São Paulo: Freitas Bastos, 1958. v. 2.

do que determina a Lei do SNUC.²⁷⁶ Essa parece ser uma conclusão lógica, uma vez que o órgão licenciador conhece detalhes do empreendimento e de sua área de entorno, e possui equipe técnica capacitada para identificar impactos ambientais diretos em unidades de conservação do entorno. Apesar disso, esse processo não é isento de questionamentos. Um exemplo interessante da complexidade dessa etapa ocorreu durante o licenciamento ambiental do empreendimento Replan II – Modernização, da Petrobrás²⁷⁷, no qual o Ministério Público Federal ajuizou uma Ação Civil Pública²⁷⁸ questionando a destinação de recursos pela CCA paulista para o Parque Estadual Serra do Mar, em detrimento da destinação para duas ARIEs federais²⁷⁹ localizadas próximas à região de implantação do empreendimento. Nesse caso específico, a CETESB realizou os estudos técnicos exigidos pela legislação, constatando que não haveria impacto direto nas unidades federais, e por serem do grupo de uso sustentável²⁸⁰, não estariam aptas a receber recursos²⁸¹. Em 1ª instância, foi decidido pela aplicação integral do montante de aproximadamente R\$ 40 milhões às ARIEs federais:

Nos termos do artigo 36 e parágrafos da Lei n.º 9.985/2000, que disciplina a compensação ambiental com base em conclusão de EIA/RIMA, observa-se que o legislador houve por bem atribuir a compensação conteúdo nitidamente reparatório, vez que atribuiu ao empreendedor, por força de lei, destinar parte considerável de seus esforços em ações que sirvam para contrabalançar o uso de recursos naturais indispensáveis a realização do empreendimento previsto no estudo de impacto ambiental, devidamente autorizados

²⁷⁶ SÃO PAULO. **Decreto nº 60.070, de 15 de janeiro de 2014**. Regulamenta os procedimentos relativos à compensação ambiental de que trata o artigo 36 da Lei federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, no âmbito do licenciamento ambiental de competência do Estado de São Paulo, dispõe sobre a Câmara de Compensação Ambiental - CCA e dá providências correlatas. São Paulo, SP, 2014, art. 2º, II.

²⁷⁷ O acompanhamento está presente no Processo SMA nº 13.548/06 (valor da compensação ambiental: R\$ 11.139.298,00 / valor do complemento da compensação ambiental: R\$ 25.540.137,18).

²⁷⁸ Ação Civil Pública nº 0001846-94.2013.4.03.6105, ajuizada pelo Ministério Público Federal em face do Estado de São Paulo e da Fundação Florestal.

²⁷⁹ ARIEs Mata de Santa Genebra e ARIE Matão de Cosmópolis.

²⁸⁰ BRASIL. **Lei nº 9.985, de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000, art. 14, II.

²⁸¹ *Ibidem*, art. 36.

pelo órgão competente. Desta forma, tendo em vista que a legislação não confere elasticidade ao instituto da compensação, sendo categórica ao restringir sua aplicação ao empreendimento sujeito a realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto do Meio Ambiente (EPIA/RIMA), não encontra o administrador autorizado, com suporte em eventual juízo de discricionariedade, a realocar os recursos destinados a compensação de áreas atingidas por determinado empreendimento para área diversa e distante daquelas diretamente atingidas pelo empreendimento.²⁸²

Verifica-se que a decisão nada trata sobre o fato de a CETESB ter entendido que as duas ARIEs federais não terem sido diretamente afetadas pelo empreendimento. O EIA-RIMA é justamente o instrumento técnico capaz de verificar o impacto a unidades de conservação. A decisão de 1ª instância, no entanto, refutou qualquer critério técnico para definir o impacto causado pelo empreendimento, o que, na opinião desta autora, a faz contraditória com a própria conclusão.²⁸³

Constatado o impacto direto, o órgão ambiental, em atendimento à Lei do SNUC, será obrigado a destinar recursos para as unidades afetadas, sejam elas de proteção integral ou uso sustentável. Nada fala o texto legal, no entanto, sobre a necessidade de destinar a totalidade do montante exclusivamente para as unidades impactadas, o que nos faz concluir que parte dos recursos oriundos do empreendimento poderá ser destinado para outras unidades de conservação. É importante destacar que o fato de haver uma unidade de conservação afetada pelo empreendimento, não significa necessariamente que ela será apta a receber o integral montante de recursos, sendo importante analisar, no caso concreto, os critérios de dimensão, vulnerabilidade e infraestrutura existente.

Não se pode perder de vista que, conforme já mencionado neste trabalho, muitas unidades de conservação são criadas sem estudos suficientes, o que pode resultar em áreas muitas vezes pequenas, sem atributos a serem preservados, ou ainda criadas por interesses políticos momentâneos. Pode ocorrer também, como bem salienta Erika Bechara, que

²⁸² BRASIL. Tribunal Regional Federal 3º, Seção Judiciária do Estado de São Paulo. **Sentença REPLAN**. Expediente nº 45610001846-94.2013.403.6105. Campinas, SP, 2014.

²⁸³ Em novembro de 2017 foi proferida decisão de segunda instância administrativo. Entretanto, até a conclusão deste trabalho, a mesma ainda não havia sido publicada.

as unidades de conservação do entorno do empreendimento

já estejam tão bem estruturadas que dispensam a totalidade de recursos da compensação ambiental, tornando possível a destinação uma parte destes valores a unidades de conservação mais carentes, ainda que não afetadas diretamente pelo empreendimento.²⁸⁴

Outra questão polêmica refere-se ao critério geográfico na definição nas unidades de conservação beneficiárias dos recursos da compensação ambiental quando não afetadas pelo empreendimento, tema que não é abordado na lei do SNUC. Alguns autores defendem que a compensação ambiental objetiva compensar prejuízos sofridos pelo empreendimento e, por essa razão, mais lógico se os prejuízos são compensados na sua área de influência. Paulo Affonso Leme Machado entende que não há como desvincular o local do empreendimento do local onde os recursos serão aplicados, defendendo que os mesmos devem permanecer na sua área de influência:

Os recursos que o empreendedor pagar têm uma relação inegável com a área em que os prejuízos ambientais possam ocorrer. O órgão licenciador, portanto, não pode indicar unidades de conservação que não estejam ou na área de influência do projeto, na sua bacia hidrográfica, ou na sua microrregião geográfica, se essas unidades de conservação ali já existirem.²⁸⁵

Érika Bechara segue a mesma linha argumentando que:

[...] ainda que a qualidade ambiental seja um bem difuso, os impactos ambientais de um dado empreendimento afetarão um espaço geográfico mais ou menos determinado [...]. Se os moradores e trabalhadores deste bairro, região ou município é que sofrerão as consequências dos impactos ambientais negativos da obra ou atividade, nada mais justo que eles sejam compensados por isso. Ou em outras palavras, nada mais correto que eles sejam compensados pela perda parcial da qualidade ambiental decorrente de um empreendimento [...]²⁸⁶

Em entendimento oposto, Guilherme José Purvim de Figueiredo entende desnecessário vincular a aplicação de recursos com critérios geográficos, afirmando inclusive que o estabelecimento desse tipo de critério:

[...] extrapola o que disse o legislador e impõe amarras inúteis para

²⁸⁴ BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental – na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 268.

²⁸⁵ MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**, Editora Malheiros, 2013. São Paulo, 21ª ed., p. 983.

²⁸⁶ BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental – na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 273.

o administrado ambiental, que pode perfeitamente concluir que a compensação ambiental teria proveito muito maior para a regularização fundiária de um bioma particularmente precioso, do que para, digamos, a criação de uma nova unidade de conservação em uma região de pouca relevância ecológica. Sob o ponto de vista legal, é inteiramente regular a aplicação de recursos da compensação em unidades de uso sustentável mais carentes, ainda que situadas em regiões mais distantes daquela em que ocorre o impacto ambiental.²⁸⁷

Apesar de as duas posições apresentarem fundamentação lógica, toma-se a liberdade para discordar de ambas. Entende-se que, justamente pelo fato de se tratar de um bem difuso, justifica-se a flexibilidade de o Administrador Público decidir acerca da melhor forma de utilizar os recursos. Nesse caso, ao invés de utilizar os recursos para priorizar unidades de conservação isoladamente, pode-se utilizá-los de forma mais abrangente, para fazer a adequada gestão do Sistema Estadual de Unidades de Conservação em sua totalidade. Não tendo a lei sido clara a esse respeito, não se vislumbra vantagens de restringir a destinação de recursos apenas para a área de influência do empreendimento. Afinal, pode ocorrer de o empreendimento estar localizado em regiões costeiras, mas haver necessidade de recursos para as unidades de conservação do interior.

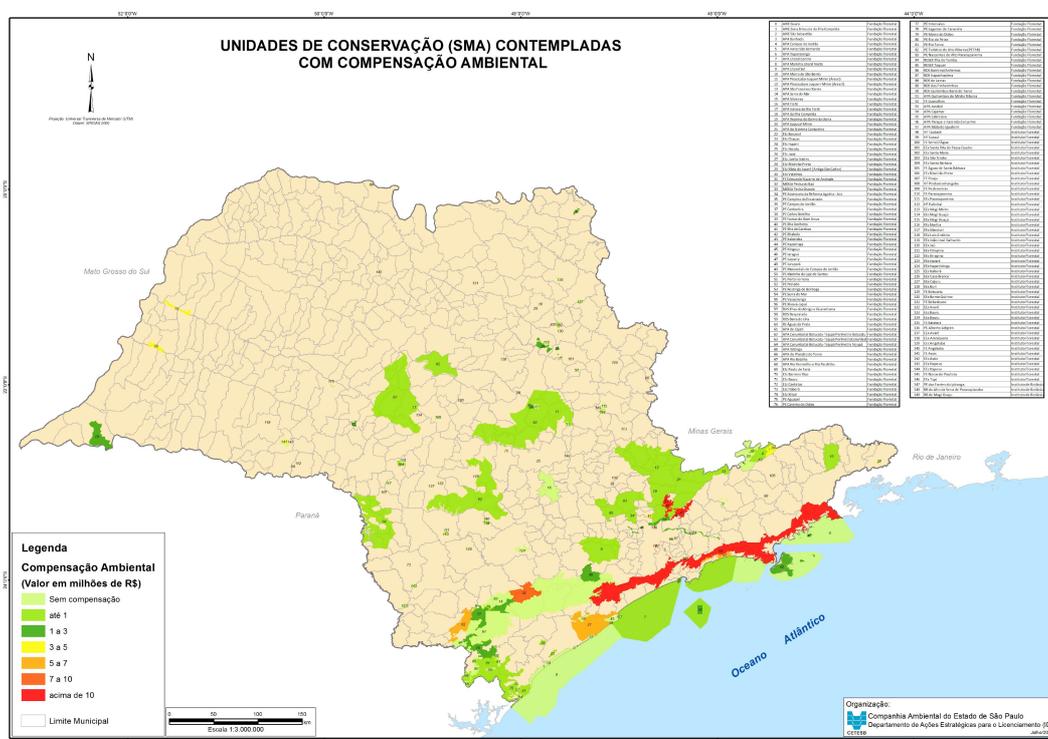
Por outro lado, deve haver parâmetros mínimos para a destinação geográfica da compensação ambiental, de forma a garantir que pelo menos uma parte dos recursos seja aplicada da área de influência do empreendimento. O que o presente trabalho sugere é que um percentual seja destinado para a área de influência do empreendimento, mas que o órgão ambiental possua discricionariedade para destinar o restante do valor às unidades que, justificadamente, consideradas mais necessitadas do recurso.

Conforme já mencionado, compensar os impactos do empreendimento fora da sua área de influência significa, na opinião desta autora, a possibilidade de o Poder Público investir na implementação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação como um todo e não em uma ou outra unidade isoladamente. Esse parece ser um instrumento de planejamento relevante para integração das ações do Poder Público visando assegurar um

²⁸⁷ FIGUEIREDO, G. P. **A propriedade no direito ambiental**. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, p. 268.

meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ainda defendendo essa posição, utiliza-se como exemplo mapa distribuição dos recursos da compensação ambiental do Estado de São Paulo entre 2004 e 2016²⁸⁸. Uma característica do estado é o fato de possuir a maioria das suas unidades de conservação próximas ao litoral, havendo menos unidades no interior do estado, o que, logicamente, resulta em menos empreendimentos que impactam diretamente as unidades ali existentes. Esse fato é facilmente verificado ao se analisar o mapa abaixo, ficando claro que as unidades de conservação costeiras historicamente receberam a maior parte dos recursos da compensação ambiental.



Fonte: Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2017.

Considerando esse cenário, pode o Administrador Público entender que, apesar de o empreendimento ser localizado no litoral, por exemplo, as unidades de conservação do entorno já foram contempladas com recursos suficientes, enquanto que as unidades localizadas no oeste paulista carecem de recursos. Entende-se que o órgão ambiental deve ter a flexibilidade para tomar essa decisão, mas de forma fundamentada e que objetive o

²⁸⁸ Dados da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo.

aprimoramento do Sistema Estadual de Unidades de Conservação.

Por fim, sobre a possibilidade de destinação de recursos para unidades de conservação administradas por outros entes federativos, esta autora concorda com a posição de Erika Bechara no sentido de que

o órgão licenciador não precisa – na verdade não deve - restringir os benefícios da compensação ambiental às unidades de conservação do mesmo ente federativo, de modo que um licenciamento na esfera estadual pode vir a beneficiar uma unidade de conservação federal, da mesma forma que um licenciamento na esfera federal pode vir a beneficiar uma unidade de conservação municipal.²⁸⁹

No entanto, autora ressalta ser imprescindível uma boa comunicação entre o órgão licenciador de um ente federativo, com o órgão gestor da unidade de conservação sob tutela do outro ente, haja vista não ser adequado que o primeiro defina as prioridades e necessidades da unidade de conservação gerida pelo segundo.²⁹⁰

3.2.2. Escolha da atividade a ser contemplada com os recursos

A Lei do SNUC é clara ao determinar que os recursos da compensação ambiental devem contemplar atividades voltadas para à implantação e manutenção das unidades de conservação. Mas como pode o empreendedor apoiar a implantação e a manutenção desses espaços? Ora, parece que a resposta lógica para essa pergunta abrange um amplo rol de atividades. A Procuradoria Geral do Estado (PGE) do Rio de Janeiro se manifestou fornecendo alguns exemplos de atividades de atenderiam ao preceito contido na Lei do SNUC:

A título meramente exemplificativo, é possível apoiar a implementação de uma unidade de conservação por meio de distintas prestações (a) doando terras sobre as quais a unidade será implementada; (b) construindo as benfeitorias necessárias ao funcionamento da unidade (sede, alojamentos de pesquisadores, acessos, cercas etc.); (c) realizando ou financiando estudos necessários à implantação (levantamentos de fauna e flora, levantamento da situação fundiária, etc.).

Na mesma linha, é possível “apoiar” a “manutenção” de uma unidade de conservação, por exemplo: (a) executando ou

²⁸⁹ BECHARA, Érika. **Licenciamento e compensação ambiental – na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 274.

²⁹⁰ BECHARA, Érika. **Licenciamento e compensação ambiental – na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009, 274.

custeando serviços necessários ao funcionamento da unidade (serviços de limpeza, por exemplo) ou (b) fornecendo material de consumo (uniforme dos funcionários, gasolina para os veículos etc.).²⁹¹

O Decreto nº 4.340/2000 foi mais específico que a Lei do SNUC, regulamentando a questão ao estabelecer uma ordem de prioridades a ser observada pelo órgão ambiental na aplicação dos recursos de 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.²⁹²

Essa ordem de prioridades obedece a um critério lógico, que pode ser explicado da seguinte forma: como grande parte das unidades de conservação de proteção integral deve ser de posse e domínio público, as propriedades privadas que eventualmente estavam inseridas em seu território no momento da criação, devem ser desapropriadas. Como bem ressalta Erika Bechara, sabe-se que muitas das unidades de conservação de proteção integral “que deveriam ser compostas apenas por terras públicas, mas são, de fato, compostas por terras privadas não desapropriadas, não são efetivamente implementadas em razão de intenso litígio entre o Poder Público e os proprietários”²⁹³.

Uma vez regularizadas, o segundo passo é estabelecer seu zoneamento e as normas que devem guiar o uso e a ocupação do solo, bem

²⁹¹ MASCARENHAS, R.T.A. **Parecer nº 04, RTAM-PG-2**. Procuradoria Geral do Estado. Rio de Janeiro, 2009.

²⁹² BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília, DF, 2002.

²⁹³ BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental – na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 276.

como o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade, a partir da elaboração de um plano de manejo.²⁹⁴ Após a elaboração do plano de manejo, e tendo esse instrumento orientador em mãos, passa-se a implantá-lo e investir em gestão, monitoramento e proteção da unidade. Por fim, tendo a unidade de conservação sido implantada, podem ser utilizados recursos para estudar a viabilidade de criação de uma nova unidade de conservação, ou ainda aplicação em pesquisa para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.

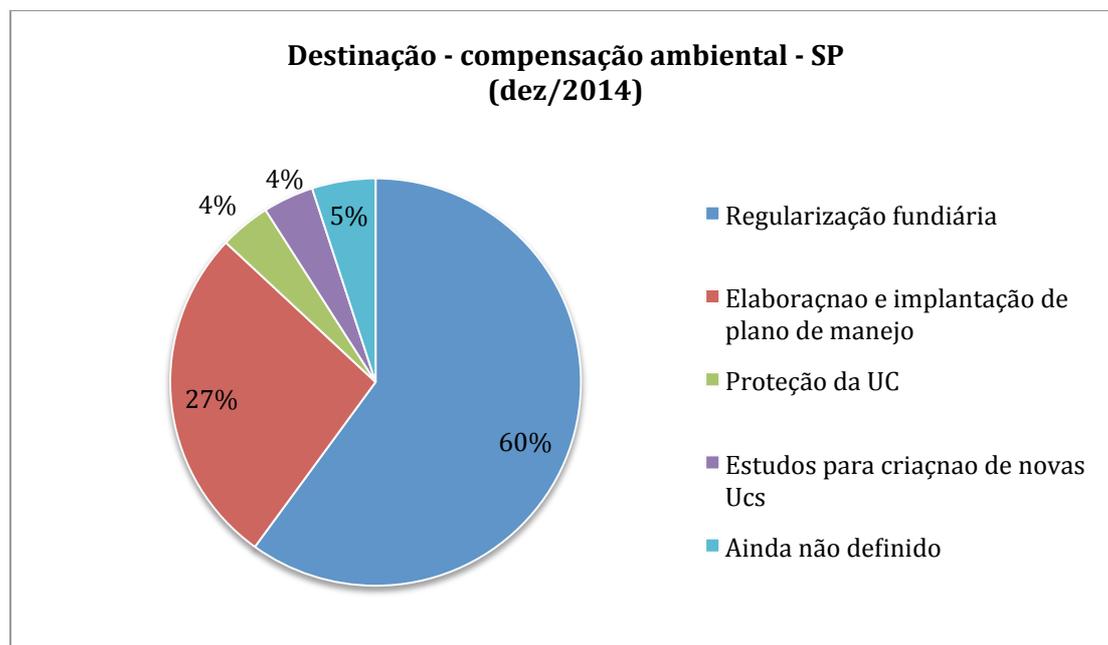
Embora na teoria essa lógica faça pleno sentido, na prática a questão não é tão linear. Isso porque os processos de regularização fundiária de unidades de conservação são tão complexos que podem durar décadas para se concretizar. Além disso, não são raros os casos em que tais demandas são judicializadas, o que pode atrasar o processo ainda mais.

Aqui levanta-se uma questão importante: se o órgão ambiental esperar a regularização fundiária para investir, por exemplo, em ações de proteção da unidade de conservação, cria-se uma situação de grande vulnerabilidade, pois pode-se perder o que se busca conservar. Se não forem comprados, vamos dizer, equipamentos adequados de combate a incêndios florestais e a UC tiver atributos que estavam sendo protegidos destruídos por queimadas, não faz mais sentido regularizar a questão fundiária do espaço.

Não obstante, as demandas fundiárias normalmente envolvem altos custos para a administração pública, correndo o risco de se esgotarem os recursos da compensação ambiental sem que se tenha priorizado a gestão da unidade de conservação. Por exemplo, no Estado de São Paulo até dezembro de 2014, 60% dos recursos da compensação ambiental foram destinados para regularização fundiária de unidades de conservação,

²⁹⁴ Lei nº 9.985/2000, art. 2º, inciso XVII: “Plano de manejo: 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 unidade.” (BRASIL. **Lei nº 9.985, de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000).

enquanto apenas 4% havia sido destinado para ações de proteção de unidades de conservação.



Fonte: Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/compensacao-ambiental/>. Acesso em: 26/08/2017.

Os números do Governo Federal obedecem à mesma tendência: desde o ano 2000, 78% dos recursos da compensação ambiental foram utilizados para a regularização fundiária de unidades de conservação e o restante foi utilizado, principalmente, na elaboração dos planos de manejo e na criação de infraestruturas apropriadas.²⁹⁵

No que se refere às prioridades estabelecidas no Decreto nº 4.340/2002, vale ressaltar que há uma corrente que defende a obrigatoriedade de seu atendimento apenas para os órgãos da Administração Pública Federal, possuindo os estados e municípios competência para estabelecer suas próprias prioridades.²⁹⁶

Tal opinião é fundamentada no fato de que tais previsões foram estabelecidas por Decreto, que é um ato do Poder Executivo Federal. Andreia Mello, Flavia Neviani e Luiza Muccillo, defensoras dessa corrente,

²⁹⁵ SILVA, M. **O programa Brasileiro de unidades de conservação**, 2005.

²⁹⁶ MELLO, A.; NEVIANI, F.; MUCCILLO, L. Análise jurídica: reflexões sobre o regime jurídico da compensação ambiental como instrumento de fortalecimento da conservação. In: GELUDA, L. et al. **Desvendando a compensação ambiental**: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros. Rio de Janeiro: Funbio, 2015, p 110.

citam a doutrina de Livia Marcela Benício para argumentar que os regulamentos criam direitos e obrigações, mas apenas e tão somente para os subordinados hierárquicos do chefe do Poder Executivo, editor do ato normativo:

Pelo regulamento ele expede ordens a todos os seus subordinados. Os precípuos destinatários dos regulamentos são os subordinados do editor, que sobre eles tem poder hierárquico. Dentro desse contexto, o regulamento revela-se inovador, pode criar obrigações e deveres para os subordinados do chefe do Poder Executivo e para os órgãos sujeitos à sua tutela, tendo sempre em mira o fiel cumprimento da lei.²⁹⁷

Em que se pese a normativa ter ido além do conceito de norma geral, objeto da competência concorrente limitada, deve-se considerar a importância de se ter uma unidade nas normas ambientais, o que inclusive justifica o SISNAMA. Dessa forma, ainda que sob o ângulo da competência concorrente limitada possa haver questionamento, defende-se a utilização desses critérios para os estados.

Independentemente dessa questão, o fato é que são muitas as lacunas para a definição das atividades a serem contempladas com os recursos. Outro ponto polêmico, refere-se a um entendimento no sentido de que as atividades objeto da compensação ambiental deveriam contemplar apenas ações de investimento, enquanto as atividades de custeio das unidades deveriam ser arcadas pelos orçamentos públicos. A definição de uma despesa enquanto investimento ou custeio se dá nos termos da Lei nº 4.320/1964:

Art. 12: § 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

[...]

§ 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de

²⁹⁷ RIBEIRO, Livia Marcela Benício. O poder regulamentar. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1.064, 31 mai. 2006 apud MELLO, A.; NEVIANI, F.; MUCCILLO, L. Análise jurídica: reflexões sobre o regime jurídico da compensação ambiental como instrumento de fortalecimento da conservação. In: GELUDA, L. et al. **Desvendando a compensação ambiental**: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros. Rio de Janeiro: Funbio, 2015, p 110.

caráter comercial ou financeiro.²⁹⁸

Sob esse entendimento, a construção de um centro de visitantes poderia utilizar recursos da compensação ambiental, enquanto que a contratação de serviços de vigilância não. O fundamento dessa posição é o seguinte: se em um ano há previsão de custeio no orçamento público, vamos dizer, para serviço de vigilância, e esse recurso não é utilizado (por exemplo, porque essa atividade foi contemplada com recursos da compensação ambiental), no ano seguinte essa verba não será prevista no orçamento público, sobrecarregando os recursos da compensação ambiental com gastos que poderiam estar previstos em outras fontes. Assim, corre-se o risco de que grande parte dos recursos da compensação ambiental seja gasto no custeio de serviços contínuos, ao invés de investimentos nas unidades (esses sim, que, conforme visto, raramente estão contemplados no orçamento público).

Deve-se destacar, no entanto, que o entendimento exposto não consta em nenhum diploma legal e em nossa opinião, pode engessar o Administrador Público. Como exemplo, nos anos de 2016 e 2017, com a crise econômica que assolou o país, os contratos de vigilância em unidades de conservação do Estado de São Paulo foram significativamente reduzidos. Era medida de extrema urgência a contratação de vigilantes para suprir demandas emergências das unidades de conservação, razão pela qual foram utilizados recursos da CCA para a contratação desse tipo de serviço²⁹⁹. Além disso, a CCA destinou recursos para a contratação de 200 vagas diárias da Polícia Ambiental (DEJEN³⁰⁰), para reforçar o policiamento em 50 unidades

²⁹⁸ BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1964.

²⁹⁹ Cf. CÂMARA DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. **Resumo da 86ª Reunião da CCA**. Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2017, online; e CÂMARA DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. **Resumo da 87ª Reunião da CCA**. Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2017, online.

³⁰⁰ Diária Especial por Jornada Extraordinária de Trabalho Policial Militar (SÃO PAULO. **Lei Complementar nº 1.227, de 19 de dezembro de 2013**. Institui a Diária Especial por Jornada Extraordinária de Trabalho Policial Militar - DEJEM, aos integrantes da Polícia Militar do Estado, e dá providências correlatas. São Paulo, SP, 2013).

de conservação.³⁰¹

Além disso, defende-se o entendimento que os recursos devem ser planejados de forma a beneficiar a unidade de conservação a curto, médio e longo prazo. Muitos são os casos de planos de trabalho solicitando a aquisição de um veículo ou um GPS. É claro que esses equipamentos são fundamentais para qualquer unidade de conservação, mas isoladamente, não resolvem o problema da gestão da unidade.

3.3. Como são executados os recursos da compensação ambiental?

3.3.1. Recursos públicos ou recursos privados?

Apesar das muitas divergências jurídicas que permeiam a compensação ambiental, não há dúvida de que o art. 36 da Lei do SNUC criou uma obrigação.³⁰² Essa obrigação destina-se ao responsável pelo empreendimento sujeito ao EIA-RIMA, e consiste no apoio à implantação e manutenção de unidade de conservação. Apesar dessa conduta estar clara na legislação, não foram definidos parâmetros detalhados sobre como o empreendedor pode apoiar a implantação ou manutenção de unidades de conservação. Poderia o empreendedor destinar quantia em dinheiro para apoiar a implantação ou manutenção de unidades de conservação, deixando sua execução a cargo do Poder Público? Ou o empreendedor está obrigado a executar diretamente uma atividade imposta pelo órgão ambiental? Poderia o empreendedor ainda contratar terceiro para executar tal atividade?

O cerne dessa questão está, na verdade, no entendimento da natureza da compensação enquanto um recurso público ou privado, tema

³⁰¹ SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA. **Governo anuncia reforço policial nas Unidades de Conservação**. 2017, online.

³⁰² Na verdade, alinhando-se com a posição de Marcelo Abelha Rodrigues, o art. 36 da Lei do SNUC estabelece dois tipos de obrigação, cada uma com um destinatário específico. De um lado, ao empreendedor, a lei determina a conduta de apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação. Tal conduta é devida pelos empreendedores no caso de realizarem atividades de significativo impacto ambiental. De outro lado, o art. 36 estabelece ao Poder público que os recursos advindos da compensação ambiental deverão ser usados para a finalidade específica de implantar ou manter unidade de conservação, havendo uma responsabilidade estatal de empregar o dinheiro para o atendimento de tal finalidade. Cf. RODRIGUES, Marcelo Abelha. Aspectos jurídicos da compensação ambiental do art. 36, § 1.º da Lei Brasileira das Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000). **Revista de Direito Ambiental**. vol. 46. São Paulo: RT, 2007.

esse que divide a doutrina.

Paulo de Bessa Antunes defende que o recurso da compensação ambiental é receita pública, argumentando que (i) além de ter origem em lei e (ii) ser definido do processo de licenciamento ambiental, que é a expressão do poder de polícia, (iii) decorre da utilização de patrimônio público.³⁰³ Também integram essa corrente os autores que consideram a compensação ambiental uma espécie de tributo, conforme já abordado anteriormente no item sobre a natureza jurídica da compensação ambiental. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ), no julgamento da Apelação 00041214720138190055, também defendeu a tese de verba pública ao decidir que:

[...] parece não haver dúvida, diante do disposto nas mencionadas normas, que a verba referente à compensação ambiental, no Estado do Rio de Janeiro, constitui receita pública, diante da obrigatoriedade de ser destinada ao FECAM, fundo ambiental público instituído por lei em cumprimento à determinação contida na Constituição do Estado.³⁰⁴

Em entendimento oposto, o Tribunal de Contas da União (TCU) proferiu decisão no âmbito do processo TC 021.971/2007-0, defendendo a compensação ambiental como verba privada. Segundo o entendimento do TCU, a natureza privada do instrumento faz com que a obrigação deva ser executada diretamente pelo empreendedor, já que a lei determina que o mesmo deve apoiar a implantação e manutenção de unidades de conservação, não lhe sendo facultado repassar valor ao ente público:

[...] não há na lei a previsão de cobrança ou arrecadação de qualquer prestação pecuniária a título de compensação ambiental, e por essa razão, não é adequado tratar os chamados “recursos da compensação ambiental” como se fossem valores que pudessem ser geridos pelos órgãos estatais responsáveis pelas unidades de

³⁰³ ANTUNES, P. B. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 108.

³⁰⁴ RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional de Justiça. **Apelação Cível nº 0004121-47.2013.8.19.0055**. Apelação do Ministério Público. Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público contra estado do Rio de Janeiro, Fundo brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) e Instituto Estadual do Meio Ambiente (INEA). Convênio 003/2009 firmado entre os réus para a gestão dos recursos de compensação ambiental previstos na lei nº 9.985/2000. Instituição do undo da Mata Atlântica (FMA) no convênio 003/2009. Sentença de improcedência. Irresignação do ministério público. Nulidade do convênio. Recurso conhecido e parcialmente provido. Rio de Janeiro, RJ, 2013.

conservação.³⁰⁵

A Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, por meio do Parecer nº 04, RTAM-PG-2, também manifestou o entendimento de que a natureza da compensação é privada³⁰⁶. Entretanto, divergindo da posição adotada pelo TCU, entendeu ser possível que o empreendedor resolva a obrigação prevista no art. 36 mediante o *pagamento* de um valor ao órgão ambiental, sustentando que é facultado ao empreendedor fornecer os meios para a execução dos recursos da compensação ambiental, através do depósito do valor necessário para a realização da atividade determinada pela CCA.³⁰⁷ O Parecer ainda ressalta que a obrigação em questão é uma obrigação de fazer e não uma obrigação pecuniária, mas ao depositar recursos ao órgão público o empreendedor estaria viabilizando o custo da sua obrigação apoiar a implantação e manutenção de unidades de conservação³⁰⁸.

Apesar disso, a PGE-RJ ressalta que o depósito de recursos ao órgão público deve ser adotado apenas em último caso, quando devidamente autorizado pelo órgão licenciador³⁰⁹. Exatamente por esta razão, o empreendedor só pode cumprir sua obrigação mediante pagamento do valor a ela equivalente caso os órgãos licenciadores concorde com esta opção. O órgão licenciador, por outro lado, só deverá concordar com esta opção se considerar que ela é, efetivamente, a melhor forma para utilização dos

³⁰⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo TC 021.971/2007-0**. Sessão de 11 de novembro de 2009. AGUIAR, Ubiratan, Presidente; RODRIGUES, Walton Alencar, Relator; MARISCO, Marinus Eduardo de Vries, Procurador-Geral em exercício.

³⁰⁶ MASCARENHAS, R.T.A. **Parecer nº 04, RTAM-PG-2**. Procuradoria Geral do Estado. Rio de Janeiro, 2009.

³⁰⁷ Nas palavras do Procurador do Estado do Rio de Janeiro, Rodrigo Mascarenhas: “este pagamento [a compensação ambiental] pode ser feito ao ente licenciador? Pode, e, neste caso – e somente neste – a verba correspondente passaria a ser uma “verba pública” (ainda que sua destinação à finalidade prevista em lei possa esbarrar nos obstáculos de direito financeiro expostos acima)”. (MASCARENHAS, R.T.A. **Parecer nº 04, RTAM-PG-2**. Procuradoria Geral do Estado. Rio de Janeiro, 2009).

³⁰⁸ MASCARENHAS, R.T.A. **Parecer nº 04, RTAM-PG-2**. Procuradoria Geral do Estado. Rio de Janeiro, 2009.

³⁰⁹ *Ibidem*.

recursos.³¹⁰

Ocorrem casos, todavia, em que o particular não deseja executar as ações de apoio, por constituírem atividade estranha ao seu objeto social. Em lugar de se forçar o particular a realizar as atividades a que está obrigado – o que nos parece possível – nos parece igualmente possível que o poder público aceite que o empreendedor se desincumba de sua obrigação mediante o pagamento de seu valor em dinheiro.³¹¹

Nessa mesma linha, Marcelo Abelha Rodrigues entende que a compensação ambiental pode ser entendida como um dever de pagar certa quantia, ou ainda um dever de compensar financeiramente o impacto do empreendimento:

Este “apoio” se dá por intermédio de um dever de pagar quantia, cujo montante deverá ser calculado pelo órgão ambiental competente segundo o grau de impacto ecológico não mitigável constante do EIA-RIMA. Assim, para o empreendedor existe, em última análise, o dever de compensar financeiramente os impactos ecológicos não mitigáveis.³¹²

Para o autor, no entanto, o fato de o empreendedor poder resolver a obrigação da compensação ambiental por meio do pagamento de quantia em dinheiro, não resume a obrigação em uma reparação em pecúnia, uma vez que a Lei do SNUC define um destino certo para a quantia arrecadada:

Essa compensação financeira, portanto, não é um fim em si mesma, senão um instrumento de que se vale o poder público para implantar ou manter unidades de conservação, contribuindo, desta forma, com a proteção dos recursos ambientais. Logo, não se pode dizer que se trata de uma reparação in pecúnia, porque na própria norma foi definido o destino da quantia arrecadada. Seria, pois, como se disséssemos que a compensação financeira é apenas uma parte – a primeira – da reparação específica que se dará com o fomento (criação e manutenção) de uma unidade de conservação de proteção integral.³¹³

Além dos argumentos citados, os defensores da natureza privada dos recursos entendem ser inviável o seu enquadramento nos parâmetros do

³¹⁰ MELLO, A.; NEVIANI, F.; MUCCILLO, L. Análise jurídica: reflexões sobre o regime jurídico da compensação ambiental como instrumento de fortalecimento da conservação. In: GELUDA, L. et al. **Desvendando a compensação ambiental**: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros. Rio de Janeiro: Funbio, 2015, p. 127 e 128.

³¹¹ MASCARENHAS, R.T.A. **Parecer nº 04, RTAM-PG-2**. Procuradoria Geral do Estado. Rio de Janeiro, 2009, p. 17.

³¹² RODRIGUES, Marcelo Abelha. Aspectos jurídicos da compensação ambiental do art. 36, § 1.º da Lei Brasileira das Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000). **Revista de Direito Ambiental**. vol. 46. São Paulo: RT, 2007, p. 16.

³¹³ Ibidem, p. 17.

direito financeiro. Segundo essa linha, não há “como aceitar que uma receita pública seja definida no curso do licenciamento ambiental e não na Lei Orçamentária”³¹⁴.

Além disso, é argumentado que a Lei de Responsabilidade Fiscal veda “consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa”³¹⁵. Apesar de haver algum grau de abstração na definição de despesa orçamentária, esta não permite que não se saiba sequer a categoria econômica da despesa (que é o grau mais abstrato de sua classificação, nos termos do art. 12 da Lei Federal nº 4.320/64³¹⁶). Já a compensação ambiental, tanto pode ser uma despesa corrente (manutenção de unidade de conservação) como uma despesa de capital (implantação de unidade de conservação), abstração que extrapola a liberdade dada ao conceito de despesa orçamentária.³¹⁷

Nas palavras do Procurador do Estado do Rio de Janeiro Rodrigo Mascarenhas,

Ocorre que, de acordo com o princípio da universalidade (art. 2º da Lei n. 4.320/64), todas as receitas devem ser previstas no orçamento para que atendam a todas as despesas. As exceções a este princípio são as vinculações constitucionais e aquelas decorrentes da criação dos chamados fundos orçamentários especiais, previstos no art. 71 da Lei n. 4320 e que, nos termos do art. 167, IX, da Constituição Federal, só podem ser criados por lei formal. Ora, sem previsão constitucional e sem a criação de um fundo orçamentário especial – que não foi feito pela Lei do SNUC – não haveria como assegurar a vinculação pretendida pelo legislador.³¹⁸

Independentemente dessa divergência de entendimentos, ao longo dos anos os estados foram adotando interpretações próprias sobre a natureza jurídica da compensação ambiental, em alguns casos entendendo-a

³¹⁴ MELLO, A.; NEVIANI, F.; MUCCILLO, L. Análise jurídica: reflexões sobre o regime jurídico da compensação ambiental como instrumento de fortalecimento da conservação. In: GELUDA, L. et al. **Desvendando a compensação ambiental**: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros. Rio de Janeiro: Funbio, 2015, p. 129

³¹⁵ BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000, art. 5º, § 4º.

³¹⁶ BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1964.

³¹⁷ MASCARENHAS, R.T.A. **Parecer nº 04, RTAM-PG-2**. Procuradoria Geral do Estado. Rio de Janeiro, 2009, p. 15.

³¹⁸ Ibidem, p. 15.

como um recurso público, e em outros casos como um recurso privado, o que deu origem à criação de diferentes modelos para a execução da compensação ambiental, conforme será tratado a seguir.

3.3.2. Execução direta pelo empreendedor

Na modalidade de execução direta pelo empreendedor, normalmente os recursos da compensação ambiental são depositados em uma conta poupança de titularidade do próprio empreendedor, que executa diretamente um plano de trabalho apresentado pelo órgão gestor da unidade de conservação, devidamente aprovado pela CCA.

Nada impede que o empreendedor contrate terceiro por sua conta e risco para execução das atividades propostas, desde que o produto apresentado atenda aos critérios estabelecidos pelo órgão gestor da unidade de conservação beneficiária. Assim, por exemplo, se um empreendedor vai apoiar a implantação de uma unidade de conservação construindo sua sede ele pode – em sendo, por exemplo, uma empresa de engenharia – construir diretamente tal sede ou contratar sua construção com terceiros.³¹⁹

Nesse modelo, a obrigação do empreendedor só é quitada quando a atividade objeto do plano de trabalho é concluída e aprovada pelo órgão público, que deve emitir um termo de conclusão do plano de trabalho. Ou seja, trata-se de uma obrigação de entregar um produto adequado e não apenas de utilizar os recursos.

Para grande parte da doutrina, essa modalidade decorre da interpretação do art. 36 da Lei do SNUC no sentido de que a natureza jurídica da compensação ambiental é privada, uma vez que a lei criou uma obrigação de fazer que é o apoio à implantação e manutenção de unidades de conservação, cabendo ao empreendedor não apenas pagar os recursos, mas agir diretamente na implantação e manutenção das unidades, sem que o recurso ingresse nos cofres públicos.

Erika Bechara corrobora esse entendimento ao afirmar que:

É dizer que a compensação ambiental obriga o empreendedor ao

³¹⁹ MASCARENHAS, R.T.A. **Parecer nº 04, RTAM-PG-2**. Procuradoria Geral do Estado. Rio de Janeiro, 2009, p. 10 e 11.

desembolso de determinados valores, mas não determina a sua entrega ao poder público; determina, isso sim, que o responsável pelo empreendimento licenciado os aplique diretamente nas unidades de conservação beneficiárias da compensação – ou mais precisamente, nas atividades elencadas como prioritárias pelo órgão competente.³²⁰

Nesse mesmo sentido, Paulo de Bessa Antunes argumenta que:

A obrigação de fazer, revista em lei, não pode ser reduzida à obrigação de pagar o valor para que os órgãos de licenciamento ambiental ou outras entidades venham cumprir as obrigações do empreendedor de implantar e manter unidades de conservação. Ao contrário, cabe ao empreendedor destinar esses recursos, emprega-los, mas não lhe é facultado repassá-los a órgão estatal para que este decida como emprega-los. A obrigação legal deve ser cumprida diretamente pelo empreendedor, destinatário da lei, sem a necessidade de promover qualquer ingresso de recursos nos cofres públicos.³²¹

Conforme já tratado no item anterior, essa posição tem sido reiteradamente defendida pelo TCU enfatizando que:

cabe ao empreendedor destinar esses recursos, empregá-los, mas não lhe é facultado repassá-los a órgão estatal para que este decida como empregá-los. A obrigação legal deve ser cumprida diretamente pelo empreendedor, destinatário da lei, sem a necessidade de promover qualquer ingresso de recursos nos cofres públicos.³²²

Esse entendimento foi ainda confirmado decisão nos autos do TC 014.293/2012-9, em que o TCU determinou ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que se abstivesse de autorizar os empreendedores a cumprirem a obrigação de apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação estabelecida no art. 36 da Lei 9.985/2000 mediante depósito do valor da compensação ambiental em contas escriturais abertas em nome do empreendimento, ante a inexistência de previsão de tal procedimento na referida lei e no decreto que a regulamenta.

Mais recentemente, o TCU ainda proferiu o Acórdão nº 1064/2016, determinando que:

³²⁰ BECHARA, Érika. **Licenciamento e compensação ambiental – na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009, pp. 280 e 281.

³²¹ ANTUNES, P. B. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 110.

³²² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo TC 021.971/2007-0**. Sessão de 11 de novembro de 2009. AGUIAR, Ubiratan, Presidente; RODRIGUES, Walton Alencar, Relator; MARISCO, Marinus Eduardo de Vries, Procurador-Geral em exercício. 2009.

à Petrobras e a Transportadora Associada de Gás S.A. que não mais repassem recursos financeiros a órgãos ambientais de qualquer esfera, seja ela federal, estadual ou municipal, a título de execução de compensação ambiental de forma indireta, uma vez que não há previsão legal para que recursos destinados pelo empreendedor para apoiar a implantação e manutenção de unidades de conservação sejam arrecadados, geridos ou gastos pelos órgãos públicos responsáveis pela fiscalização ambiental ou pela gestão das unidades de conservação.³²³

De fato, a execução dos recursos da compensação ambiental pelo órgão público gera um custo adicional de administração, além de o Administrador Público arcar com o ônus do processo licitatório e da gestão do contrato, sem apoio do empreendedor. Entretanto, uma visão muito restritiva sobre a forma de execução da compensação ambiental também não soluciona o problema, uma vez que, na prática, a execução direta apresenta inúmeros pontos de dificuldade: Uma vez que são depositados em uma conta poupança de titularidade do empreendedor, os recursos da compensação ambiental ficam sujeitos a bloqueios judiciais das mais diversas naturezas, por exemplo, por ações trabalhistas que nada têm a ver com a compensação ambiental. Mesmo havendo um termo de compromisso (TCCA) assinado que vincula a utilização dos recursos aos critérios da Lei do SNUC, o bloqueio dos recursos pode durar meses e até anos, até uma decisão que desbloqueie os recursos para sua utilização nas finalidades previstas. O Estado de São Paulo, por exemplo, utilizou exclusivamente a metodologia de execução direta pelo empreendedor até o ano de 2012. Como resultado da experiência paulista, em 2016, R\$ 39.749.804,08 estavam bloqueados judicialmente.³²⁴

Além disso, muitas vezes o empreendedor se vê obrigado a executar uma atividade que não faz parte de sua *expertise*, o que dificulta ainda mais esse processo e pode resultar em produtos sem a qualidade esperada pelo órgão público. Como bem colocam, Leonardo Geluda, Manoel Serrão e Anna Gomes:

Isso incorre em processos normalmente lentos de execução e em elevados custos para o empreendedor, consequentes da execução

³²³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo TC 023.312/2011-4**. Acórdão nº 1064/2016.

³²⁴ Conforme Relatório de Prestação de Contas do 1º Semestre 2016 (CÂMARA DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. **Resumo da 86ª Reunião da CCA**. Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2017, online).

de atividades que não são habituais e em sempre desejáveis ao setor privado.³²⁵

Também é importante mencionar que muitas vezes o órgão ambiental demora para aprovar um projeto a ser executado pelo empreendedor, o que gera grande insegurança jurídica ao setor privado. Por fim, nas palavras de Leonardo Geluda, Manoel Serrão e Anna Gomes:

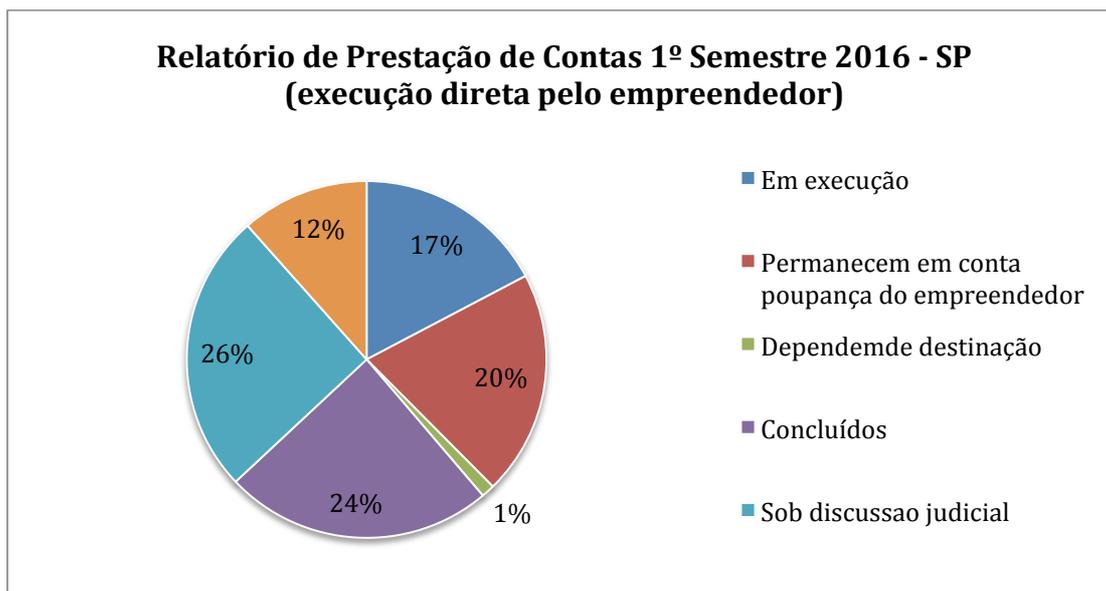
Para o governo, esse tipo de execução feita por cada empreendedor envolve um controle de diversos parceiros (elevados custos de transação) e minimiza a possibilidade de uma estratégia mais ampla e de longo prazo para o uso do conjunto dos recursos da compensação. Além disso, a prestação de contas à sociedade, por parte do governo, permanece falha.³²⁶

Por todas as razões expostas, esse modelo de execução dos recursos da compensação ambiental não se mostra eficiente. Ainda utilizando como exemplo o Estado de São Paulo, dados da Secretaria do Meio Ambiente mostram que dos aproximadamente R\$ 156 milhões depositados em conta poupança do empreendedor entre os anos de 2004 e 2016, apenas R\$ 38 milhões foram concluídos em ações para as unidades de conservação, o que representa um percentual de apenas 24%, conforme mostra o gráfico abaixo.³²⁷

³²⁵ GELUDA, L., SERRÃO, M., GOMES, A. Por que um mecanismo financeiro privado como alternativa para a execução da compensação ambiental. In: GELUDA, L. et al. **Desvendando a compensação ambiental**: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros. Rio de Janeiro: Funbio, 2015, p 172.

³²⁶ Ibidem, p 173.

³²⁷ Conforme Relatório de Prestação de Contas do 1º Semestre 2016 (CÂMARA DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. **Resumo da 86ª Reunião da CCA**. Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2017, online).



Fonte: Conforme Relatório de Prestação de Contas do 1º Semestre 2016 (CÂMARA DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. **Resumo da 86ª Reunião da CCA**. Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2017, online).

Além disso, até a data do relatório, não havia sido emitido nenhum termo de quitação para empreendedores que optaram pela execução direta da compensação ambiental, nem mesmo em relação às atividades concluídas³²⁸, o que também causa uma grande insegurança jurídica ao setor privado.

3.3.3. Depósito em fundo estadual

A modalidade de depósito em um fundo estatal é utilizada por diversos estados da federação como será detalhado no item seguinte. Nesse modelo, ao invés de executar os recursos diretamente, o empreendedor deposita quantia em dinheiro ao órgão público (através de fundo específico, ou meio de internalização no orçamento público) que passa a ser o responsável pela contratação dos serviços e atividades objeto dos planos de trabalho aprovados pela CCA.

Nas palavras de Rodrigo Mascarenhas:

³²⁸ A principal dificuldade do órgão ambiental para emissão dos Termos de Quitação dos planos de trabalho concluídos, reside no fato de que após a execução da atividade, geralmente resta um valor remanescente na conta poupança do empreendedor. Nesses casos, deve haver um mecanismo segundo o qual o recurso volte para o Poder Público, ou pelo qual o empreendedor possa realizar outra atividade para utilizar tais recursos. De qualquer forma, cria-se uma dificuldade para encerrar os processos.

Ocorrem casos, todavia, em que o particular não deseja executar as ações de apoio, por constituírem atividade estranha ao seu objeto social. Em lugar de se forçar o particular a realizar as atividades a que está obrigado – o que nos parece possível – nos parece igualmente possível que o poder público aceite que o empreendedor se desincumba de sua obrigação mediante o pagamento de seu valor em dinheiro.³²⁹

Nessa modalidade garante-se a segurança dos recursos da compensação ambiental, concentrando-os em um único órgão executor, o que pode, em tese, gerar ganhos de escala e um planejamento de longo prazo dos recursos. Além disso, a concentração dos recursos também desonera o setor público de administrar diversos parceiros, como ocorre na execução direta pelo empreendedor, em que há necessidade de monitoramento de cada ente privado.³³⁰ Também é importante ter em mente que essa modalidade de execução atende melhor à segurança jurídica do empreendedor que tem sua obrigação quitada a partir do momento da comprovação do depósito e não mais a partir da execução da atividades, que agora fica à cargo do órgão público.

Entretanto, conforme já mencionado, a execução dos recursos da compensação ambiental pelo órgão público gera um custo adicional de administração, além de o Administrador arcar com o ônus do processo licitatório e da gestão do contrato, o que resulta em grande pressão sobre a já limitada capacidade de execução pública. Os órgãos públicos normalmente contam com um restrito quadro de funcionários e precisam seguir normas burocráticas para realizar a execução dos recursos públicos, o que, como bem colocam, Leonardo Geluda, Manoel Serrão e Anna Gomes:

impede uma ágil e eficiente execução dos recursos financeiros já disponíveis e, por isso, direcionar a compensação para esse já limitado quadro significa sobrecarregar uma máquina que já possui uma série de obstáculos operacionais.³³¹

Esse entendimento também é compartilhado pelo Procurador Rodrigo

³²⁹ MASCARENHAS, R.T.A. **Parecer nº 04, RTAM-PG-2**. Procuradoria Geral do Estado. Rio de Janeiro, 2009, p. 17.

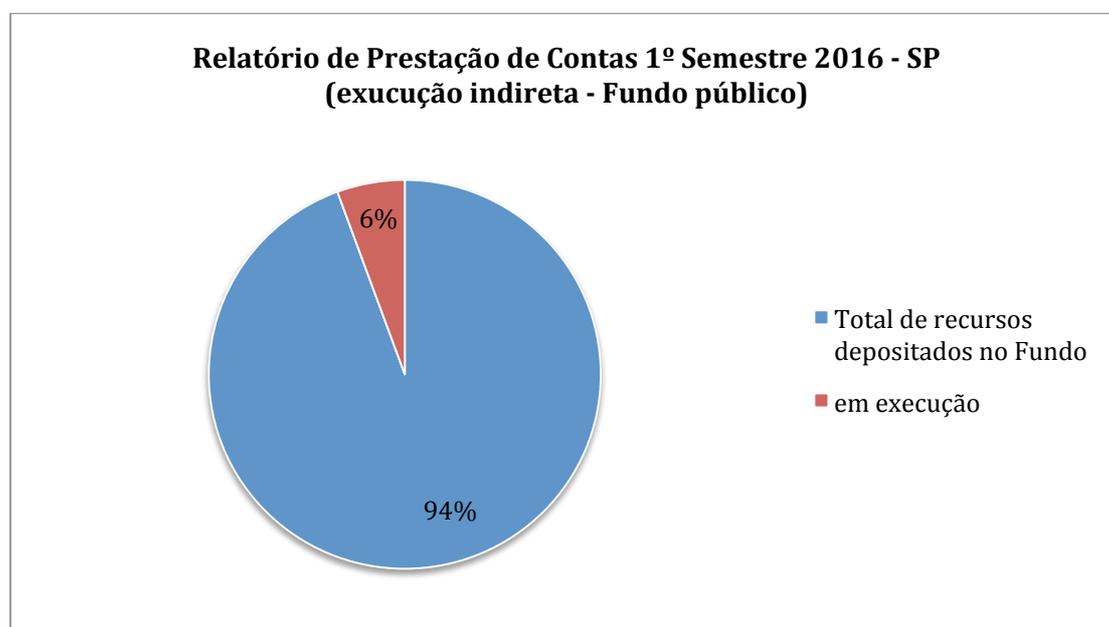
³³⁰ GELUDA, L., SERRÃO, M., GOMES, A. Por que um mecanismo financeiro privado como alternativa para a execução da compensação ambiental. In: GELUDA, L. et al. **Desvendando a compensação ambiental**: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros. Rio de Janeiro: Funbio, 2015, p 173.

³³¹ *Ibidem*, p 168.

Mascarenhas:

O envolvimento do próprio Poder Público em atividades materiais de execução da medida é, a princípio, desnecessário e possivelmente prejudicial, tendo em vista que os custos e amarras do aparato estatal podem ser incompatíveis com a execução rápida e eficiente da medida, embora se amoldem perfeitamente a atividades de gerenciamento, controle e fiscalização.³³²

Ainda utilizando o exemplo paulista, dos aproximadamente R\$ 202 milhões depositados no Fundo de 2012 a 2016, apenas R\$ 33 milhões foram repassados aos órgãos e entidades gestores de unidades de conservação, sendo que desses, apenas R\$ 10 milhões encontram-se, de fato, em execução, o que corresponde a um percentual de apenas 6%. Nesse contexto, nenhum plano de trabalho foi devidamente concluído.³³³



Fonte: CÂMARA DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. **Resumo da 86ª Reunião da CCA.** Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2017, online.

³³² MASCARENHAS, R.T.A. **Parecer nº 04, RTAM-PG-2.** Procuradoria Geral do Estado. Rio de Janeiro, 2009, p. 17.

³³³ Conforme Relatório de Prestação de Contas do 1º Semestre 2016 (CÂMARA DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. **Resumo da 86ª Reunião da CCA.** Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2017, online). É importante salientar que apesar de o Fundo ter sido instituído em 2012, até meados de 2015 não havia sido repassados recursos para os órgãos e entidades gestores das UCs por lacunas na legislação de impediam o repasse. Isso por explicar o motivo pelo qual não foram concluídos nenhum plano de trabalho até 2016. Entretanto, ainda sim deve ser destacado que dos R\$ 33 milhões transferidos ao órgão gestor, 2/3 não foram sequer licitados, o que denota a baixa eficiência desse modelo.

3.3.4. Execução por terceiro privado

Além das modalidades tradicionais de execução dos recursos da compensação ambiental tratadas nos itens anteriores, o Estado do Rio de Janeiro desenvolveu uma modalidade alternativa, na qual um terceiro privado faz a gestão operacional e/ou financeira dos recursos da compensação ambiental, atendendo às deliberações da Câmara de Compensação Ambiental.

O Mecanismo Financeiro para Conservação da Biodiversidade do Estado do Rio de Janeiro, também conhecido como Fundo da Mata Atlântica (FMA/RJ), foi desenvolvido em 2007 para execução de projetos voltados para a implantação e a manutenção de unidades de conservação localizadas no Estado do Rio de Janeiro, a partir da captação e gestão de diferentes fontes de recursos, dentre eles a compensação ambiental³³⁴. O ente privado que atualmente faz a gestão operacional dos recursos do FMA/RJ é o Fundo

³³⁴ O FMA/RJ é composto por quatro instrumentos operacionais distintos, três deles voltadas para investimentos e o último para o custeio das UCs contempladas. O segundo é o Instrumento Operacional e Financeiro de Doações, que pode recepcionar valores vindos de doadores nacionais ou internacionais, cuja utilização, no entanto, é livremente pactuada pela SEA/INEA com o doador. Foi estreado, para provar a viabilidade da carteira, com recursos repassados ao INEA pelo próprio Funbio, como parte de uma doação maior do banco alemão KfW para projetos na Mata Atlântica³³⁴. Esse instrumento ainda não está sendo operado em sua total potencialidade, uma vez que a governança desse instrumento depende de sua fonte de recursos.

³³⁴ O terceiro é o Instrumento Operacional e Financeiro de Outras Fontes, criado para a execução de projetos com quaisquer outros recursos não-orçamentários que não se caracterizem como compensação ambiental ou doação. Esta carteira pode receber, por exemplo, recursos advindos de outras obrigações das empresas decorrentes de seus processos de licenciamento ambiental; valores aportados para projetos de reflorestamento visando o mercado de créditos de carbono etc.³³⁴ O quarto é o Instrumento Financeiro Fiduciário, um *endowment fund* voltado para garantir, assim que entrar em operação, valores para livre utilização por parte dos chefes das unidades de conservação de proteção integral estaduais dentro de um leque de destinações previamente definidas, sempre voltadas ao custeio das mesmas. Cada gestor disporá de um cartão corporativo para pequenas despesas, sendo que os valores mensais disponíveis variarão em função dos rendimentos das aplicações feitas, de longo prazo, porém de perfil conservador, e do número total de núcleos e postos avançados das UCs estaduais já implantados³³⁴. O Fundo Fiduciário já conta com mais de R\$20 milhões depositados, todos oriundos da compensação ambiental e, por esta razão, esta destinação foi também aprovada pela CCA e destina-se somente às UCs de proteção integral. Nada impede, no entanto, que outros fundos fiduciários venham a ser constituídos com recursos provenientes de outras fontes e, assim, poderem ser destinados também às UCs de uso sustentável. Quem é gestor público sabe que, às vezes, é mais fácil adquirir um veículo do que abastecê-lo de combustível ou reparar alguma avaria mecânica, e às vezes um simples lanche para a reunião do conselho da unidade se torna um problema incontornável, e o Instrumento Financeiro Fiduciário visa oferecer uma resposta definitiva para situações assim³³⁴. Cf. FARIAS, Erika Polverari; NEVIANI, Flávia; PETRONI, Laura; TEIXEIRA, Mary. Estudo de Caso: O Fundo Mata Atlântica do Rio de Janeiro. In: GELUDA, L. *et al.* **Desvendando a compensação ambiental**: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros. Rio de Janeiro: Funbio, 2015, p. 207.

Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO) e a gestão financeira dos referidos recursos é, desde 2016, realizada pelo Banco Bradesco.³³⁵

Segundo esse mecanismo, o empreendedor, após adesão voluntária, mediante assinatura de um TCCA, e posterior anuência da Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) e do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), deposita os recursos em conta específica de titularidade do FUNBIO para projetos aprovados pela CCA³³⁶. Ao optar por esse mecanismo, o empreendedor fica desonerado das obrigações de executar os recursos da compensação ambiental e é autorizada a quitação da obrigação após o depósito integral dos recursos.³³⁷

A operação entre o FUNBIO e o Estado do Rio de Janeiro foi formalizada em 2009, por meio do Convênio nº 03/2009, entre a SEA e o FUNBIO, com interveniência do INEA. Em 2013, foi publicada a Lei estadual nº 6.572/2013, que dispõe sobre a compensação devida pelo empreendedor responsável por atividade de significativo impacto ambiental no estado do Rio de Janeiro, institui a contribuição por serviços ecossistêmicos nos termos da Lei Federal 9.985/00, instituindo a base legal para as alternativas de execução dos recursos da compensação ambiental:

Art. 3º - O empreendedor poderá alternativamente à execução das medidas de apoio à implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, que trata do artigo 2º, depositar o montante de recurso, fixado pelo órgão estadual competente para o licenciamento, à disposição de mecanismos operacionais e financeiros implementados pela Secretaria de Estado do Ambiente para viabilizar e centralizar a execução conjunta de obrigações de diversos empreendedores, objetivando

³³⁵ Apesar de a operação financeira ser gerida pelo Banco Bradesco, a titularidade da conta poupança em que os recursos são depositados é do FUNBIO.

³³⁶ Esse instrumento pode ser aplicado de 2 (duas) formas: (i) Carteira de Projetos Aprovados pela CCA, podendo beneficiar UCs estaduais, ou de qualquer nível administrativo ou mesmo RPPNs. Apenas os órgãos gestores de tais unidades, ou os proprietários, no caso das RPPNs, podem submeter propostas de utilização dos recursos da compensação à CCA, sempre sob a forma de projetos com objetivos, orçamento e plano de trabalho detalhados; (ii) Reserva de Regularização Fundiária: uma reserva destinada exclusivamente à regularização fundiária das UCs do Estado do Rio de Janeiro, liberado somente após decisão judicial ou por meio de acordo judicial administrativo.

³³⁷ RIO DE JANEIRO. **Lei nº 6572 de 31 de outubro de 2013**. Dispõe sobre a compensação devida pelo empreendedor responsável por atividade de significativo impacto ambiental no estado do Rio de Janeiro, institui a contribuição por serviços ecossistêmicos nos termos da Lei Federal 9.985/00 e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 2013, art. 3º, §1º.

ganho de escala, de sinergia e de eficiência na proteção do meio ambiente.³³⁸

Independentemente da forma de execução escolhida pelo empreendedor, a CCA sempre decide acerca dos projetos e da aplicação dos recursos da compensação ambiental. Os projetos aprovados pela CCA, quando o empreendedor opta pelo FMA/RJ, são encaminhados ao FUNBIO, que é obrigado a seguir às etapas e aos prazos estabelecidos nos planos de trabalho e cronogramas físico financeiros, observadas as regras dos manuais de operação estabelecidas pelo órgão público³³⁹.

Na prática, a atuação de um ente privado na execução dos recursos da compensação ambiental desonera o Poder Público do ônus da execução, o que conforme se verá a seguir, constitui uma das principais dificuldades para dar efetividade à compensação ambiental. A atuação do ente privado possibilita uma execução mais rápida e eficiente dos recursos do que as opções tradicionais. Além disso, para os órgãos ambientais, é mais conveniente lidar com apenas um executor do que estabelecer procedimentos de execução com cada um dos centenas de empreendedores licenciados por meio de EIA-RIMA. Nesse sentido, a uniformização dos procedimentos potencializa o controle e a fiscalização sobre os projetos, diminuindo a burocracia e aumentando a rapidez dos processos.

A remuneração do FUNBIO pela operação dos recursos se dá a partir do rendimento dos recursos da compensação ambiental. Sob esse aspecto, cabe indagar acerca da viabilidade jurídica da remuneração, uma vez que, segundo o Decreto nº 4.340/2002, os recursos da compensação ambiental devem ser destinados à regularização e demarcação das terras, revisão ou implantação de plano de manejo,

aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, desenvolvimento de estudos

³³⁸ RIO DE JANEIRO. **Lei nº 6572 de 31 de outubro de 2013**. Dispõe sobre a compensação devida pelo empreendedor responsável por atividade de significativo impacto ambiental no estado do Rio de Janeiro, institui a contribuição por serviços ecossistêmicos nos termos da Lei Federal 9.985/00 e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 2013, art. 3º.

³³⁹ FARIAS, Erika Polverari; NEVIANI, Flávia; PETRONI, Laura; TEIXEIRA, Mary. Estudo de Caso: O Fundo Mata Atlântica do Rio de Janeiro. In: GELUDA, L. *et al.* **Desvendando a compensação ambiental**: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros. Rio de Janeiro: Funbio, 2015, p. 211 e 212.

necessários à criação de nova unidade de conservação, e desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.³⁴⁰

Na opinião da autora, ao especificar as prioridades de destinação dos recursos da compensação ambiental, interpreta-se que estão incluídas também ações necessárias para realização de tais atividades, que incluem gestão e aparato administrativo e institucional para viabilizar a concretização das referidas atividades. Por exemplo, no caso da regularização fundiária, não bastam os recursos para aquisição de propriedade, fazendo-se necessário extensivos estudos sobre a situação fundiária dos imóveis, o georreferenciamento das propriedades etc. Da mesma forma, para a efetiva execução de qualquer atividade que utilize recursos da compensação ambiental, faz-se necessário um aparato para garantir sua efetiva execução, o correto monitoramento das atividades, a gestão do contrato com eventuais terceirizados etc. Portanto, entende-se que para realizar os objetivos do SNUC, a compensação destina-se não apenas para a atividade em si, mas abrange todas as ações necessárias para sua efetiva concretização. Caso contrário, criaria-se um ônus ao Poder Público, que necessariamente deveria arcar com custos os (altos) custos operacionais para a efetivação dos planos de trabalho que utilizam recursos da compensação ambiental. Parece mais lógico que tais cursos sejam suportados pelo empreendedor que, por realizar atividade de significativo impacto ambiental, deve compartilhar seu ganho com os demais setores da sociedade.

Apesar de o Rio de Janeiro ser atualmente o único estado a utilizar este mecanismo, começa a haver reconhecimento dos seus benefícios por parte da doutrina. Segundo Paulo de Bessa Antunes, a gestão do fundo de compensação ambiental:

deveria ser profissional e prestar contas a um comitê formado pelo Governo, representantes de empreendedores que recolhem a compensação e entidades interessadas na proteção do meio ambiente. [...] o fundo contrataria as medidas necessárias para o atendimento da Lei nº 9.985/2000, adquirindo terras para a regularização fundiária das unidades de conservação, em seguida,

³⁴⁰ BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília, DF, 2002.

doando-as para a Administração Direta etc. Também poderia controlar a qualidade dos projetos em desenvolvimento, pois a grande maioria deles não passa de um desperdício de recursos [...]. Logicamente a matéria depende de lei e já está na hora de que se pense seriamente no assunto.³⁴¹

Nesse sentido e buscando uma maior eficiência para a execução dos recursos da compensação ambiental, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 809/2017, que autorizou o ICMBio a selecionar instituição financeira oficial, dispensada a licitação, para criar e administrar fundo privado a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental.

Art. 1º A Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

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.³⁴²

A Medida Provisória autoriza o ICMBio a criar e administrar fundo privado a fim de receber recursos oriundos da compensação ambiental, prevendo ainda a possibilidade de execução direta ou indireta. No caso de depósito integral dos recursos, o empreendedor fica desonerado das

³⁴¹ ANTUNES, P. B. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 109.

³⁴² BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 809, de 01 de dezembro de 2017**. 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. Brasília, DF, 2017.

obrigações relacionadas à compensação ambiental.

A Medida Provisória nº 809/2017 ainda estabelece que suas disposições estendem-se aos demais órgãos executores do SISNAMA. Nesse sentido, estariam os estados autorizados a implantar modelos semelhantes sem a necessidade de publicação de lei estadual específica para tanto? Na opinião da autora, apesar de a Lei nº 11.516/2007 não enquadrar-se no conceito de norma geral, uma que se destina a criar e regulamentar órgão específico da Administração Pública Federal, qual seja o ICMBio, o §5º do art. 14-A não segue essa linha. Ao destinar-se genericamente aos órgãos executores do SISNAMA, o referido dispositivo faz com que autorização de selecionar instituição financeira oficial, dispensada a licitação, para criar e administrar fundo privado a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental, passe a adquirir caráter de norma geral, podendo, portando, ser aplicado pelos estados. Ainda assim, faz necessária regulamentação específica estadual para definir como o referido modelo será operacionalizado, abordando se a instituição financeira se limitará a gerir financeiramente os recursos, ou se participará da execução dos mesmos.

Destaca-se também que com a inclusão da previsão expressa acerca da possibilidade de depósito do valor da compensação ambiental, em tese torna-se superado o principal argumento utilizado pelo TCU para declarar que a compensação ambiental tem natureza obrigação de fazer, uma vez que está expressamente previsto que o depósito do montante é modo adequado de cumprimento da obrigação.

De todo modo, a Medida Provisória ainda depende de sua conversão em lei para ter efeitos definitivos, o que pode levar a certa insegurança quanto à sua efetiva aplicação durante o período em que vigorar como Medida Provisória.

Embora ainda pouco utilizado pelos estados federado, entende-se que a atuação de um terceiro privado na operacionalização e gestão dos recursos da compensação ambiental, de adequadamente regulamentada pelo Poder Público, possui potencial de atingir melhores resultados do que os modelos

tradicionais acima expostos. Isso porque, por um lado, o Estado desonera-se da obrigação de contratar as atividades objeto da compensação ambiental, o que resulta em processo lentos e burocráticos e por outro lado, relaciona-se com apenas um executor, ao invés de acompanhar centenas de processos dos diversos empreendimentos, o que, na prática, resulta em baixa eficiência na utilização dos recursos. Além disso, conforme exposto, uma gestão financeira profissional dos recursos traz significativos aprimoramentos de retorno em rendimentos.

3.4. Compensação Ambiental nos Estados

A seguir, o presente trabalho apresentará a forma pela qual alguns estados da federação têm aplicado a compensação ambiental. Para tanto, será abordado o aparato legal estadual, suas respectivas estruturas administrativas, aspectos referentes à transparência e publicidade dos recursos e suas formas de executá-los.

Algumas questões metodológicas se fazem necessárias antes de prosseguir. Esse item baseia-se nas respostas do questionário enviado a todos os estados associados à Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA)³⁴³, como uma compilação das principais polêmicas discutidas do 1º Encontro de Câmaras de Compensação Ambiental. Ao todo, 16 estados responderam ao questionário: Alagoas, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Distrito Federal, Mato Grosso, Maranhão, Tocantins, Ceará, Santa Catarina, Pernambuco, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo.³⁴⁴ Também responderam ao questionário o Governo Federal e o Município de São Paulo, entretanto, optou-se por focar a análise nos mecanismos estaduais.

As questões foram elaboradas de forma objetiva, para que opiniões

³⁴³ Os estados associados da ABEMA são: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondonia, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE. **Associados ABEMA – 31/07/2017**. 2017, online).

³⁴⁴ Algumas das respostas analisadas apresentam um número total inferior a 16, uma vez que nem todas as questões eram obrigatórias.

pessoais dos administrados interferissem o mínimo possível nas respostas. Nas questões onde a opinião do administrador público era requerida, procurou-se deixar isso explícito. Os objetivos do questionário foram principalmente entender a estrutura das Câmaras de Compensação Ambiental implantadas pelos diversos estados, bem como desvendar como os esses entes resolveram algumas lacunas na legislação, como por exemplo, o repasse de recursos para RPPNs. Também se objetivou verificar, conforme mencionado, como os estados lidam com a questão da publicidade e transparência dos recursos e como funcionam seus respectivos modelos de execução.

À maioria das questões foi inserido um quesito “outros” para garantir que nenhuma informação relevante ficasse de fora do questionário. No entanto, nos casos em que os estados utilizaram o quesito “outros” para referir-se a um quesito previsto no questionário, foi considerada a resposta no quesito previsto³⁴⁵.

3.4.1. Legislação

Conforme tratado anteriormente, o art. 24 da Constituição Federal trata da competência material concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre a proteção do meio ambiente, reservando-se à União a competência de editar normas de caráter geral, suspendendo a eficácia de lei estadual no que lhe for contrário:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende

³⁴⁵ SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA. **Resultado 1º Encontro CCA**. 2017, online

a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.³⁴⁶

O art. 25 da Constituição Federal reconhece a capacidade de os estados se auto organizarem, observados os princípios constitucionais:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.³⁴⁷

Seguindo o preceito constitucional, os estados, observando a regra geral estabelecida pela União, no caso, a Lei do SNUC³⁴⁸, estão autorizados a editar normas suplementares para atender suas necessidades específicas, podendo estabelecer regras para o exercício de gestão de seus bens imóveis, como as unidades de conservação, por exemplo. Nesse sentido, Paulo de Bessa Antunes afirma que:

é de toda conveniência que os Estados e os Municípios editem leis próprias relativas a seus sistemas de unidades de conservação, ou mesmo adotem leis que façam remissão à Lei nº 9.985/2000 para que possam disciplinar adequadamente a matéria e seu âmbito próprio de competência.³⁴⁹

A autonomia dos estados para regulamentar a compensação ambiental foi objeto de análise pela Procuradoria Geral do Estado (PGE) de São Paulo, conforme manifestação expressa por meio da COTA CJ/SMA nº 154/2017. Nesse caso, a Câmara de Compensação do Estado de São Paulo foi oficiada pelo IBAMA por meio do Ofício nº 31/2017/DCOMP/DOLIC-IBAMA, informando que a partir da data de expedição do Acórdão TCU 1004/2016, a obrigação da compensação ambiental apenas poderia ser cumprida de forma direta pelo empreendedor, não sendo reconhecida como válida a simples transferência de recursos financeiros aos órgãos gestores

³⁴⁶ Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988, art. 24.

³⁴⁷ Ibidem, art. 25.

³⁴⁸ Sobre esse tema, Paulo de Bessa Antunes entende que a Lei do SNUC não se caracteriza como normal nacional, mas como uma norma federal, visto que se destina à organização do regime jurídico de bens públicos federais, ou privados, e, portanto, seu cumprimento não é obrigatório pelos estados. (ANTUNES, P. B. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 44 a 46).

³⁴⁹ ANTUNES, P. B. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 46.

das UCs beneficiadas, sistemática utilizada pelo Estado de São Paulo³⁵⁰. A PGE entendeu que o ofício recebido não traria “qualquer reflexo para a sistemática paulista, que permanece íntegra, válida e eficaz”³⁵¹, enfatizando ainda que o Estado de São Paulo não está submetido à jurisdição do TCU, cujas decisões devem ser observadas apenas pela Administração Pública Federal.

Passando-se para a análise dos resultados do questionário, verificou-se grande diversidade nos atos normativos adotados pelos estados: grande parte possui algum tipo de legislação específica sobre compensação ambiental, que varia entre leis, decretos, resoluções dos conselhos de meio ambiente, instruções normativas e portarias dos órgãos ambientais. O Estado do Rio de Janeiro³⁵², Bahia³⁵³, o Distrito Federal³⁵⁴, Santa Catarina³⁵⁵, Pernambuco³⁵⁶, Mato Grosso do Sul³⁵⁷, regulamentaram a matéria meio de

³⁵⁰ Cf. SÃO PAULO. **Decreto nº 60.070, de 15 de janeiro de 2014**. Regulamenta os procedimentos relativos à compensação ambiental de que trata o artigo 36 da Lei federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, no âmbito do licenciamento ambiental de competência do Estado de São Paulo, dispõe sobre a Câmara de Compensação Ambiental - CCA e dá providências correlatas. São Paulo, SP, 2014.

³⁵¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo TC 023.312/2011-4**. Acórdão 1004, de 2016. Brasília, DF, 2016.

³⁵² RIO DE JANEIRO. **Lei Estadual nº Lei 6.572, de 2013**. Dispõe sobre a compensação devida pelo empreendedor responsável por atividade de significativo impacto ambiental no Estado do Rio de Janeiro, institui a contribuição por serviços ecossistêmicos nos termos da lei federal 9.985/00 e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 2013.

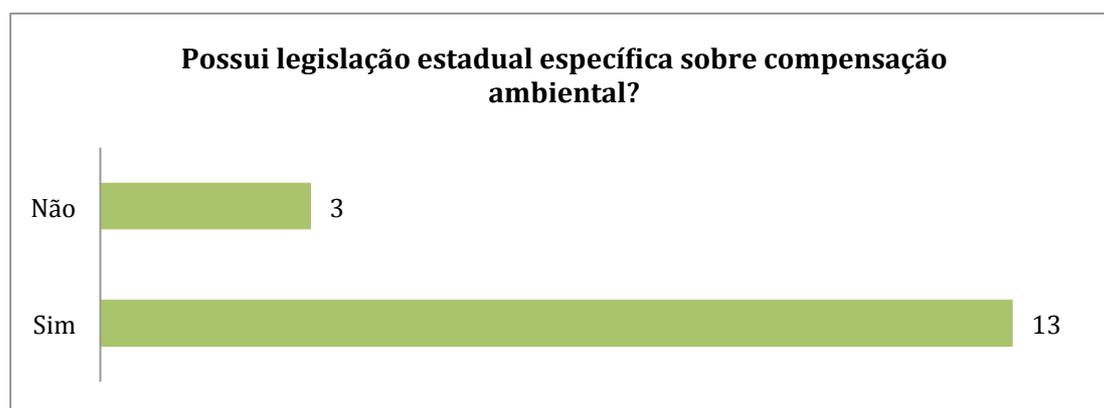
³⁵³ BAHIA. **Lei Estadual nº 10.431, de 2006**. Dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia e dá outras providências e Decreto Estadual nº 14.024/2012. Salvador, BA, 2006.

³⁵⁴ DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar Estadual nº 827, de 2010**. Regulamenta o art. 279, I, III, IV, XIV, XVI, XIX, XXI, XXII, e o art. 281 da Lei Orgânica do Distrito Federal, instituindo o Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza – SDUC. Também a Instrução IBRAM nº 076/2010 e 01/2013. Brasília, DF, 2010.

³⁵⁵ SANTA CATARINA. **Lei Estadual nº 14.675, de 2009**. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina e estabelece outras providências. Florianópolis, SC, 2009.

³⁵⁶ PERNAMBUCO. **Lei Estadual nº 13.787, de 2009**. Institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza – SEUC, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências. Tal material também é regulamentada pela Resolução CONSEMA nº04/2010. Recife, PE, 2009.

lei, verificando-se desde leis abrangentes, nas quais a compensação ambiental é apenas mencionada, até leis específicas para regulamentação da matéria. Já os Estados de São Paulo³⁵⁸, Ceará³⁵⁹ e Minas Gerais³⁶⁰ regulamentaram a matéria por meio de decreto estadual. Os Estados de Alagoas, Tocantins e Rio Grande do Sul declararam não possuir legislação estadual específica sobre o tema.



Fonte: SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA. **Resultado 1º Encontro CCA**. 2017, online.

De maneira geral, apesar de a Lei do SNUC ter sido regulamentada em 2002, os estados só publicaram seus regulamentos muitos anos depois. O Estado de São Paulo, por exemplo, só editou decreto regulamentando a compensação ambiental em 2014³⁶¹.

³⁵⁷ Cf. MATO GROSSO DO SUL. **Lei Estadual nº 3.709, de 2009**. Fixa a obrigatoriedade de compensação ambiental para empreendimentos e atividades geradoras de impacto ambiental negativo não mitigável, e dá outras providências. Campo Grande, MS, 2009; MATO GROSSO DO SUL. **Decreto Estadual 12.909, de 2009**. Regulamenta a Lei Estadual nº 3.709, de 16 de julho de 2009, que fixa a obrigatoriedade de compensação ambiental para empreendimentos e atividades geradoras de impacto ambiental negativo não mitigável, e dá outras providências. Campo Grande, MS, 2009.

³⁵⁸ SÃO PAULO. **Decreto nº 60.070, de 15 de janeiro de 2014**. Regulamenta os procedimentos relativos à compensação ambiental de que trata o artigo 36 da Lei federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, no âmbito do licenciamento ambiental de competência do Estado de São Paulo, dispõe sobre a Câmara de Compensação Ambiental - CCA e dá providências correlatas. São Paulo, SP, 2014.

³⁵⁹ CEARÁ. **Decreto Estadual nº 30.880, de 2012**. Regulamenta os artigos 3º e 19º da Lei nº 14.950/2011. Fortaleza, CE, 2012.

³⁶⁰ MINAS GERAIS. **Decreto 45.175, de 17 de setembro de 2009**. Estabelece metodologia de gradação de impactos ambientais e procedimentos para fixação e aplicação da compensação ambiental. Belo Horizonte, MG, 2009.

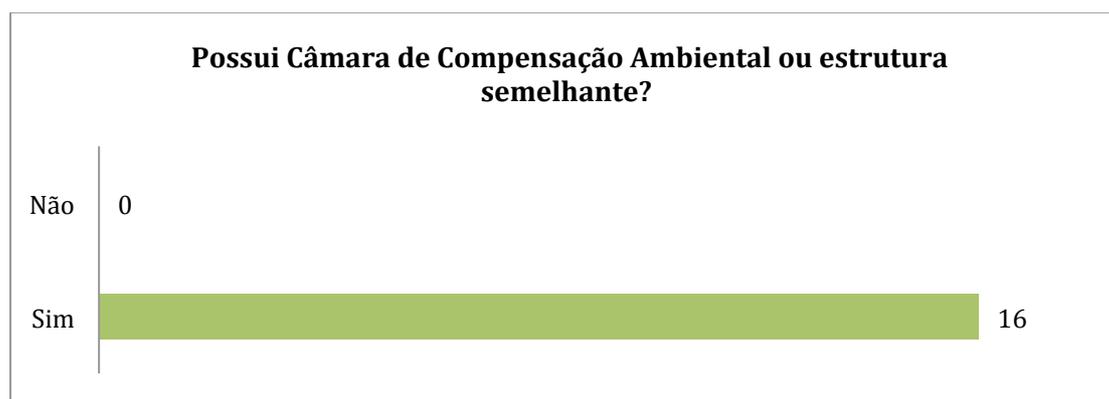
³⁶¹ SÃO PAULO. **Decreto nº 60.070, de 15 de janeiro de 2014**. Regulamenta os procedimentos relativos à compensação ambiental de que trata o artigo 36 da Lei federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, no âmbito do licenciamento ambiental de competência do Estado de São Paulo, dispõe sobre a Câmara de Compensação Ambiental - CCA e dá providências correlatas. São Paulo, SP, 2014.

Não há dúvidas que a regulamentação estadual é essencial para a aplicação do instrumento, instituindo regras claras e procedimentos que atendam a conjuntura regional, e que ampliem a segurança jurídica tanto ao Administrador Público como ao empreendedor.

3.4.2. Estrutura administrativa e composição da CCA

Todos os 16 Estados que participaram do questionário declararam possuir Câmara de Compensação Ambiental ou estrutura semelhante, conforme preconizado pelo art. 32 do Decreto nº 4.340/2002, em sua redação original³⁶²:

Art. 32. Será instituída no âmbito dos órgãos licenciadores câmaras de compensação ambiental, compostas por representantes do órgão, com a finalidade de analisar e propor a aplicação da compensação ambiental, para a aprovação da autoridade competente, de acordo com os estudos ambientais realizados e percentuais definidos.³⁶³



Fonte: SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA. **Resultado 1º Encontro CCA**. 2017, online.

³⁶² Após a publicação do Decreto nº 6.848/2009, o art. 32 passou a vigorar com a seguinte redação: “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”. (SÃO PAULO. **Decreto nº 60.070, de 15 de janeiro de 2014**. Regulamenta os procedimentos relativos à compensação ambiental de que trata o artigo 36 da Lei federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, no âmbito do licenciamento ambiental de competência do Estado de São Paulo, dispõe sobre a Câmara de Compensação Ambiental - CCA e dá providências correlatas. São Paulo, SP, 2014).

³⁶³ Presidência da República. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília, DF, 2002.

Apesar de o art. 36, §2º da Lei do SNUC³⁶⁴, da redação original do art. 32 do Decreto 4.340/2002³⁶⁵ e do art. 8º da Resolução CONAMA nº 371/2006³⁶⁶ indicarem que as Câmaras de Compensação Ambiental seriam vinculadas aos órgãos licenciadores, diversos estados vincularam suas CCAs à Secretaria do Meio Ambiente³⁶⁷, ao órgão gestor das unidades de conservação³⁶⁸ ou ainda ao Conselho Estadual do Meio Ambiente³⁶⁹: O Estado do Ceará ainda declarou que sua CCA está vinculada tanto à Secretaria do Meio Ambiente como ao Órgão Licenciador.

364 “Art. 36. § 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”. (BRASIL. **Lei nº 9.985, de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000).

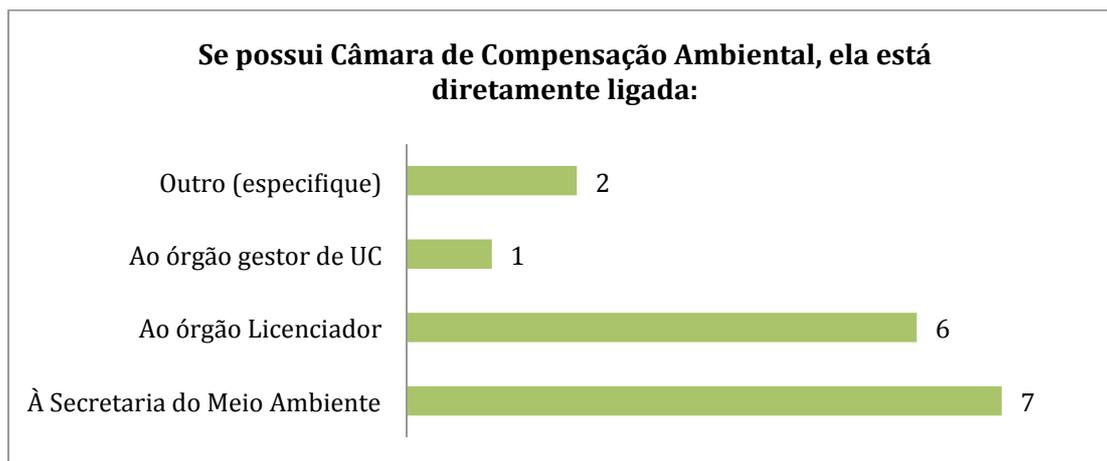
365 A redação original do Art. 32 estabelecia que: “Será instituída no âmbito dos órgãos licenciadores câmaras de compensação ambiental, compostas por representantes do órgão, com a finalidade de analisar e propor a aplicação da compensação ambiental, para a aprovação da autoridade competente, de acordo com os estudos ambientais realizados e periciais definidos” (BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília, DF, 2002.) Essa redação foi alterada pelo Decreto nº 6.848/2009. (BRASIL. Presidência da República. **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. Brasília, DF, 2009).

366 “Art. 8º - Os órgãos ambientais licenciadores deverão instituir câmara de compensação ambiental, prevista no art. 32 do Decreto nº 4.340, de 2002, com finalidade de analisar e propor a aplicação da compensação ambiental em unidades de conservação federais, estaduais e municipais, visando ao fortalecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC envolvendo os sistemas estaduais e municipais de unidades de conservação, se existentes.” (BRASIL. CONAMA. **Resolução nº 371, de 2006**. Estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental, conforme a 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. Brasília, DF).

367 Estados de Amazonas, Bahia, Maranhão, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo.

368 Estado de Tocantins.

369 Estado de Minas Gerais.



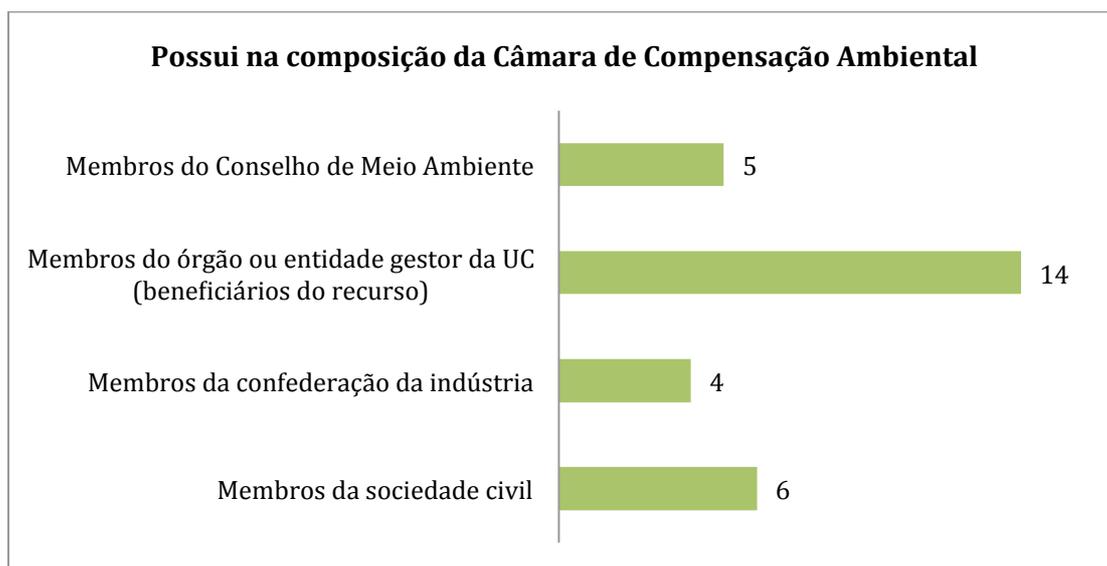
Fonte: SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA. **Resultado 1º Encontro CCA**. 2017, online.

A Câmara de Compensação Ambiental possui a atribuição principal de definir as unidades de conservação beneficiárias dos recursos e as atividades a serem contempladas. Conforme já mencionado no item *Escolha da unidade de conservação beneficiária*, a participação do licenciador é fundamental nesse processo uma vez que este órgão possui uma visão abrangente do empreendimento e de sua área de influência, possuindo equipe técnica capacitada pra identificar impactos ambientais diretos em unidades de conservação, conforme exige a legislação.

A Composição das Câmaras de Compensação Ambiental varia. Além da Secretaria de Meio Ambiente e dos representantes dos órgãos licenciadores, alguns estados possuem órgãos e entidades administradores das unidades de conservação, membros da sociedade civil e membros da confederação da indústria nas suas CCAs. Aplauda-se a presença de membros que não façam parte da Administração Direta como forma de dar representatividade às decisões da CCA, o que também atende ao art. 8º da Resolução CONAMA nº 371/2006:

Art. 8º - Parágrafo único. As câmaras de compensação ambiental deverão ouvir os representantes dos demais entes federados, os sistemas de unidades de conservação referidos no caput deste artigo, os Conselhos de Mosaico das Unidades de Conservação e os Conselhos das Unidades de Conservação afetadas pelo

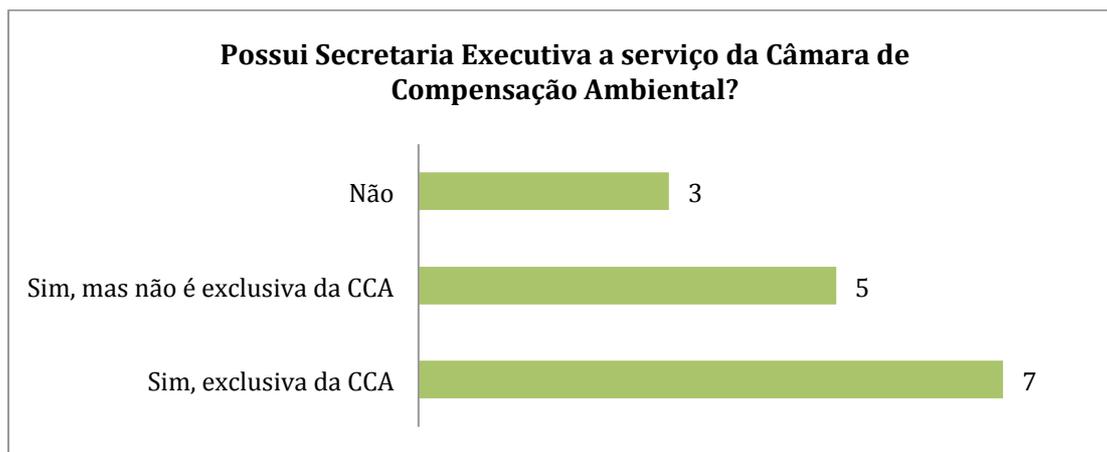
empreendimento, se existentes.³⁷⁰



Fonte: SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA. **Resultado 1º Encontro CCA**. 2017, online.

É importante ressaltar que ter uma estrutura de Câmara de Compensação Ambiental não significa que ela seja suficiente para gerir esse importante recurso. Os Estados de Alagoas, Espírito Santo e Tocantins, por exemplo, declararam que suas CCAs não possuem sequer secretaria executiva. Durante as discussões no 1º Encontro de Câmaras de Compensação Ambiental, muitos estados também afirmaram que suas estruturas de CCA são demasiadamente pequenas e que não contam com aparato institucional suficiente o desenvolvimento de suas atribuições: Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Pernambuco, Mato Grosso do Sul e Bahia declaram possuir Secretaria executiva, mas não exclusivamente a serviço da CCA. Dos 16 estados que responderam ao questionário, apenas São Paulo, Santa Catarina, Mato Grosso, Maranhão, Ceará, DF e Amazonas declaram possuir secretaria executiva exclusivamente para a CCA.

³⁷⁰ BRASIL. CONAMA. **Resolução nº 371, de 2006**. Estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental, conforme a 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. Brasília, DF, 2006.



Fonte: SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA. **Resultado 1º Encontro CCA**. 2017, online.

Essa é uma questão relevante, uma vez que a rotina da compensação ambiental requer estrutura administrativa para dar conta da grande demanda de articulação com os empreendedores para organização da assinatura de termos de compromisso, recebimento de prestações de contas, organização interna dos empreendimentos em licenciamento, além de articulação com o Governo Federal e municípios, em casos de destinação de recursos para unidades de conservação administradas por outros entes federados.

Há outro ponto a ser destacado: a análise de planos de trabalho para as unidades de conservação demandam conhecimento técnico de projetos das mais diversas naturezas, que nem sempre são dominados pelos membros da CCA. Por exemplo, quando é apresentado um projeto para reforma de um centro de visitantes, a menos que o membro da CCA tenha conhecimento específico sobre construção civil não será possível verificar se o valor demandado corresponde ao valor de mercado. No mesmo sentido, quando há um projeto para restauração florestal, é necessário conhecimento técnico para avaliar se a metodologia proposta atende às especificidades da região, à legislação sobre uso de agrotóxicos, e ainda se está previsto para a estação ideal. Daí surge um questionamento: Quais critérios devem ser aplicados para a escolha de um membro da CCA? Estes devem ser escolhidos por sua capacidade técnica de analisar projetos, pela sua capacidade política de representar seus respectivos setores, ou ainda pelo conhecimento geral de gestão das unidades de conservação no estado?

Em nossa opinião, um membro da CCA não deve necessariamente ser

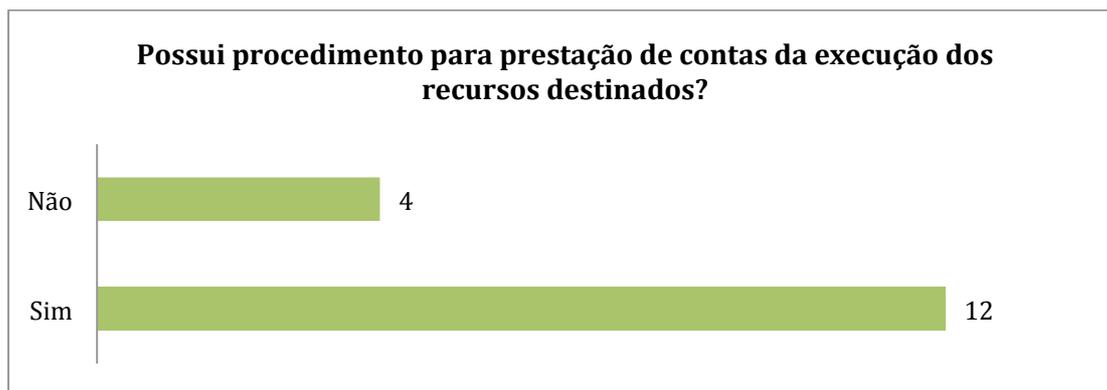
um técnico, razão pela qual, defende-se que além de uma secretaria executiva para cuidar das questões do dia-a-dia da CCA, é necessário algum tipo de cooperação com um corpo técnico que possa embasar as decisões de forma mais segura e profissional.

Esse tipo de cooperação não é novidade. No Conselho do Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos de São Paulo (FID), criado pela Lei nº 6.536/1989, vinculado à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, conforme Lei Estadual nº 13.555/2009³⁷¹, foi celebrado o contrato 034/2014 de prestação de serviços técnicos especializados entre o Instituto de Pesquisa Tecnológica (IPT) e a Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania para análise técnica dos projetos submetidos ao conselhos, que nem sempre são de domínio dos membros do conselho.

Segundo o referido contrato, o cabe ao IPT efetuar a gestão técnica do projeto, realizando avaliações e análises técnicas e acompanhando sua execução. Na opinião desta autora, esse tipo de serviço, essencial para a efetiva utilização dos recursos, poderia ser contratado com os recursos da compensação ambiental, tendo em vista que, conforme mencionado, para a concretização dos objetivos do art. 36 do SNUC, não se pode deixar de considerar a existência de aparato administrativo e institucional.

Sobre a existência de procedimentos específicos para prestação de contas dos recursos destinadas pela CCA, apenas Alagoas, Espírito Santo, Mato Grosso e Santa Catarina informaram não haver procedimento, mas a maioria dos estados participantes possui algum tipo de procedimento para essa atividade.

³⁷¹ SÃO PAULO. **Lei nº 13.555, de 2009**. Altera a Lei n. 6.536, de 13 de novembro de 1989, que autoriza a criação do Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados, no Ministério Público do Estado. São Paulo, SP, 2009.



Fonte: SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA. **Resultado 1º Encontro CCA**. 2017, online.

3.4.3. Publicidade e transparência

Dois quesitos foram escolhidos para mensurar a transparência dada pelos estados para a compensação ambiental: a publicidade das atas das reuniões, nas quais são destinados os recursos; e a publicidade das prestações de contas dos recursos aplicados.

Essas duas questões relacionam-se diretamente com o direito fundamental à informação, previsto no art. 5º, XXXIII da Constituição Federal, que preceitua que:

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;³⁷²

Especificamente sobre o acesso público aos dados e informações existente nos órgãos e entidades do SISNAMA, a Lei nº 10.650/2003 estabelece, em seu art. 2º, a obrigação de os órgãos do SISNAMA permitirem acesso às informações ambientais sob sua guarda para qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico.

Art. 2º - Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do SISNAMA, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a:

§ 1º Qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, terá acesso às informações de que trata esta Lei, mediante requerimento escrito, no qual assumirá a obrigação

³⁷² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais, sob as penas da lei civil, penal, de direito autoral e de propriedade industrial, assim como de citar as fontes, caso, por qualquer meio, venha a divulgar os aludidos dados.³⁷³

Além disso, a Lei nº 10.650/2003 estabelece em seu art. 4º, inciso VI, que:

deverão ser publicados em Diário Oficial e ficar disponíveis, no respectivo órgão, em local de fácil acesso ao público, listagens e relações contendo os dados referentes [...] aos recursos interpostos em processo administrativo ambiental e respectivas decisões.³⁷⁴

Especificamente sobre os recursos da compensação ambiental, e em observância à legislação supracitada, a Resolução CONAMA nº 371/2006 fez constar previsões para que os órgãos ambientais responsáveis pela gestão dos recursos disponibilizem informações quanto à sua aplicação, ao estabelecer em seus artigos 12 e 13 que:

Art. 12. Os órgãos ambientais responsáveis pela gestão dos recursos de compensação ambiental deverão dar publicidade, bem como informar anualmente aos conselhos de meio ambiente respectivos, a aplicação dos recursos oriundos da compensação ambiental apresentando, no mínimo, o empreendimento licenciado, o percentual, o valor, o prazo de aplicação da compensação, as unidades de conservação beneficiadas, e as ações nelas desenvolvidas.

Parágrafo único. Informações sobre as atividades, estudos e projetos que estejam sendo executados com recursos da compensação ambiental deverão estar disponibilizadas ao público, assegurando-se publicidade e transparência às mesmas.

Art. 13. Nos materiais de divulgação produzidos com recursos da compensação ambiental deverão constar a fonte dos recursos com os dizeres: "recursos provenientes da compensação ambiental da Lei nº 9.985, de 2000 - Lei do SNUC"³⁷⁵

Diante da legislação exposta, verifica-se que a publicidade da aplicação dos recursos da compensação ambiental é uma obrigação destinada aos órgãos que o administram. Esse um ponto crucial quando se trata da compensação ambiental, pois, conforme se procurou demonstrar no item sobre a execução dos recursos da compensação ambiental, em muitos

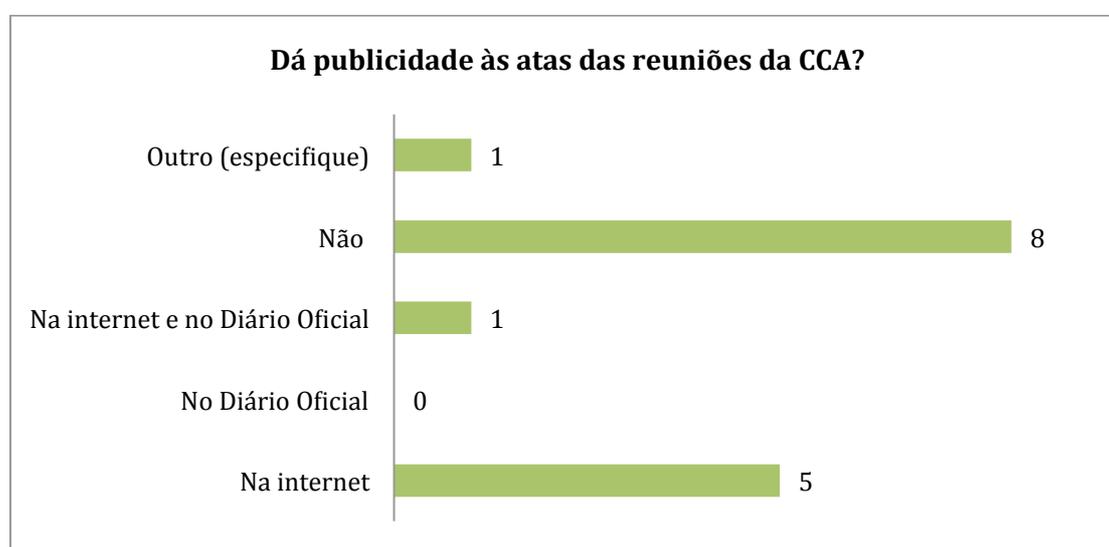
³⁷³ BRASIL. **Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003**. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Brasília, DF, 2003.

³⁷⁴ *Ibidem*, art. 4º, IV.

³⁷⁵ BRASIL. CONAMA. **Resolução nº 371, de 2006**. Estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental, conforme a 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. Brasília, DF, 2006

casos uma quantidade significativa de recursos é destinada para atividades essenciais em unidades de conservação, mas tais recursos podem ficar intocados nas contas poupança de titularidade dos empreendedores (no caso de execução direta) ou nos Fundos ambientais (no caso de execução indireta) por anos, não concretizando o ganho ambiental desejado, sendo importante que a sociedade tenha meios para cobrar ações efetivas.

Passando aos resultados obtidos com o questionário, verificou-se que grande parte dos estados não dá ampla publicidade às atas das reuniões da CCA, entretanto, em alguns casos, os estados mantêm tais documentos à disposição, sob consulta específica do interessado³⁷⁶.



Fonte: SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA. **Resultado 1º Encontro CCA**. 2017, online

Conforme já mencionado, o objetivo das questões sobre publicidade foi entender se os estados disponibilizam dados para o público em geral, com fácil e amplo acesso. Alguns estados utilizaram o quesito “outros” para informar que tais atas ficam disponíveis nos processos administrativos, ou sob consulta do interessado. Nesses casos, para o cômputo dos dados, essas respostas foram contabilizadas no quesito “não dá publicidade”, uma vez que não há fácil acesso ao público em geral.

Já em relação às prestações de contas dos recursos da compensação

³⁷⁶ Essa última informação foi constatada nas respostas ao quesito “outros”.

ambiental, apenas 5³⁷⁷ dos 16 estados informaram dar algum tipo de publicidade (via internet), apesar de a Resolução CONAMA nº 371/2006 prever a obrigação de apresentações anuais dessas informações nos respectivos conselhos de meio ambiente³⁷⁸.



Fonte: SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA. **Resultado 1º Encontro CCA**. 2017, online.

3.4.4. Outros procedimentos

Algumas questões específicas sobre procedimentos da CCA foram amplamente debatidas durante o 1º Encontro de Câmaras de Compensação Ambiental, razão pela qual constaram do questionário. Foi um tema polêmico, por exemplo, o repasse de recursos para Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), uma vez que pela definição do SNUC constituem a única categoria de unidade de conservação administrada exclusivamente por um proprietário privado.

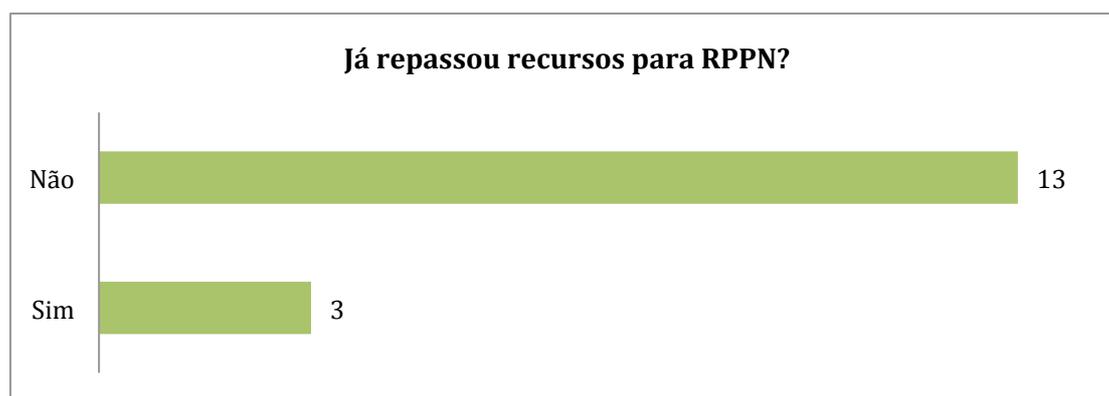
Art. 21. A Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.³⁷⁹

³⁷⁷ DF, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso e Rio de Janeiro (SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA. **Resultado 1º Encontro CCA**. 2017, online).

³⁷⁸ BRASIL. CONAMA. **Resolução nº 371, de 2006**. Estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental, conforme a 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. Brasília, DF, 2006.

³⁷⁹ BRASIL. **Lei nº 9.985, de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

Para o repasse dos recursos da compensação ambiental para um proprietário privado faz-se necessário um procedimento legal que justifique o aporte desses recursos. A RPPN faz compõe o rol de unidades de conservação do grupo de uso sustentável, sendo apta a receber os recursos apenas quando diretamente afetada pelo empreendimento. A grande maioria dos estados informou que nunca repassou recursos para RPPNs.



Fonte: SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA. **Resultado 1º Encontro CCA**. 2017, online.

Os Estados do Espírito Santo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, que informaram já ter repassado recursos para RPPNs, foram questionados sobre o procedimento adotado para tanto. O Estado do Espírito Santo informou que o órgão ambiental atua como ente executor do recurso destinado às RPPN, contratando os serviços necessários para a execução das atividades previstas. O Estado de São Paulo, apesar de nunca ter repassado recursos a RPPNs, adotou um procedimento distinto, no qual os recursos são repassados diretamente ao proprietário da RPPN, após celebração de instrumento entre o empreendedor e o proprietário da RPPN, conforme art. 4º do Decreto Estadual nº 60.070/2014, transcrito abaixo:

Art. 4º - O cumprimento da compensação ambiental objeto do Termo de Compromisso de Compensação Ambiental - TCCA de que trata o artigo 3º deste decreto constitui condição de validade da Licença de Implantação - LI do empreendimento, atividade ou obra objeto do EIA/RIMA e poderá ser efetivado, a critério do empreendedor, observados os seguintes procedimentos:

II - quando os recursos forem destinados [...] RPPNs, mediante a comprovação do depósito do valor da compensação ambiental em conta poupança de titularidade [...] do proprietário da RPPN, para utilização nos termos do que estabelecem a Lei federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e o Decreto federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.

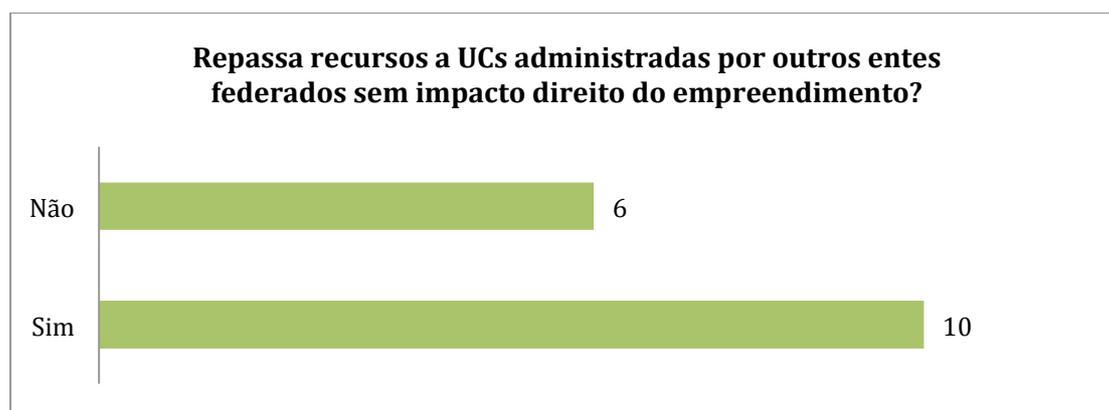
§ 1º - A liberação dos recursos objeto do TCCA que se encontrem depositados na conta [...] do proprietário da RPPN, dependerá da prévia anuência da Câmara de Compensação Ambiental – CCA da

Secretaria do Meio Ambiente, desde que demonstrada a:

[...]

2. celebração de instrumento entre o empreendedor e o proprietário da RPPN, para o fim específico de aplicação dos recursos da compensação ambiental.³⁸⁰

Outro assunto discutido no evento foi o repasse de recursos para unidades de conservação administradas por outros entes federados, tema já discutido no item *Escolha da unidade de conservação beneficiária*. Conforme já exposto, se uma unidade de conservação for diretamente afetada pelo empreendimento a Lei do SNUC preconiza que ela será uma das beneficiárias da compensação ambiental, seja ela de proteção integral, uso sustentável, administrada pela União, pelos estados ou municípios. Entretanto, quando não há impacto direto pelo empreendimento, alguns estados declararam não repassar recursos para unidades administradas por outros entes federados.



Fonte: SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA. **Resultado 1º Encontro CCA**. 2017, online.

Sobre esse tema, Erika Bechara entende que:

o órgão licenciador não precisa – na verdade não deve - restringir os benefícios da compensação ambiental às unidades de conservação do mesmo ente federativo, de modo que um licenciamento na esfera estadual pode vir a beneficiar uma unidade de conservação federal, da mesma forma que um licenciamento na esfera federal pode vir a beneficiar uma unidade de conservação municipal.³⁸¹

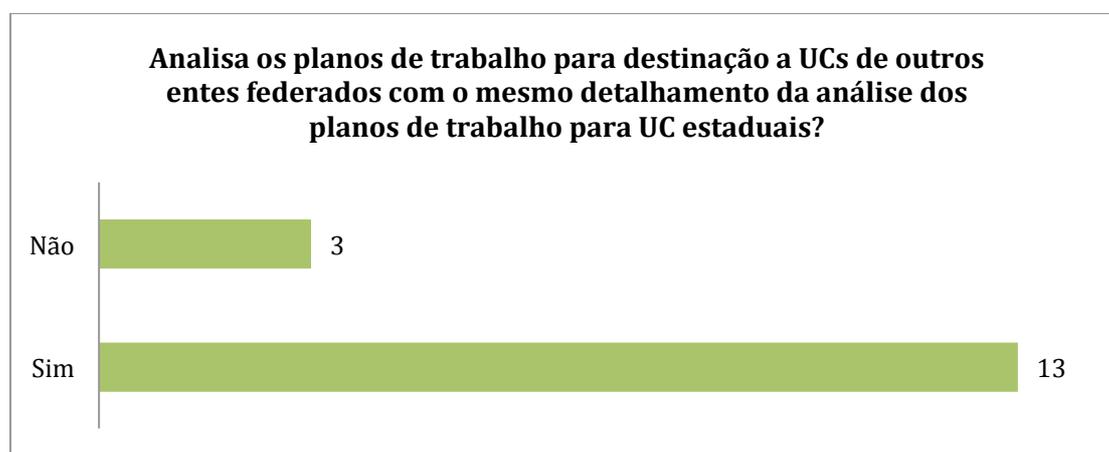
No entanto, autora ressalta ser imprescindível uma boa comunicação

³⁸⁰ SÃO PAULO. **Decreto nº 60.070, de 15 de janeiro de 2014**. Regulamenta os procedimentos relativos à compensação ambiental de que trata o artigo 36 da Lei federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, no âmbito do licenciamento ambiental de competência do Estado de São Paulo, dispõe sobre a Câmara de Compensação Ambiental - CCA e dá providências correlatas. São Paulo, SP, 2014.

³⁸¹ BECHARA, Érika. **Licenciamento e compensação ambiental – na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 274.

entre o órgão licenciador de um ente federativo, com o órgão gestor da unidade de conservação sob tutela do outro ente, haja vista não ser adequado que o primeiro defina as prioridades e necessidades da unidade de conservação gerida pelo segundo.³⁸² Também entendemos ser importante que o ente que destina os recursos possa avaliar as atividades que o outro ente pretende utilizar os recursos, no mínimo, para verificar se as atividades atendem ao art. 33 do Decreto 4.340/2002³⁸³, que define uma ordem de prioridade para utilização dos recursos. Para solucionar essa questão é importante uma sistemática em que os entes beneficiados apresentem planos de trabalho às Câmaras de Compensação Ambiental do ente responsável pelo licenciamento do empreendimento e esta possa se manifestar.

Surge aí uma questão interessante: considerando que outro ente federado será responsável pela execução dos recursos, e esse ente está sujeito às medidas de controle dos tribunais de conta, devem as CCA analisarem detalhadamente os planos? O questionário verificou que para a maioria dos estados a resposta é sim.



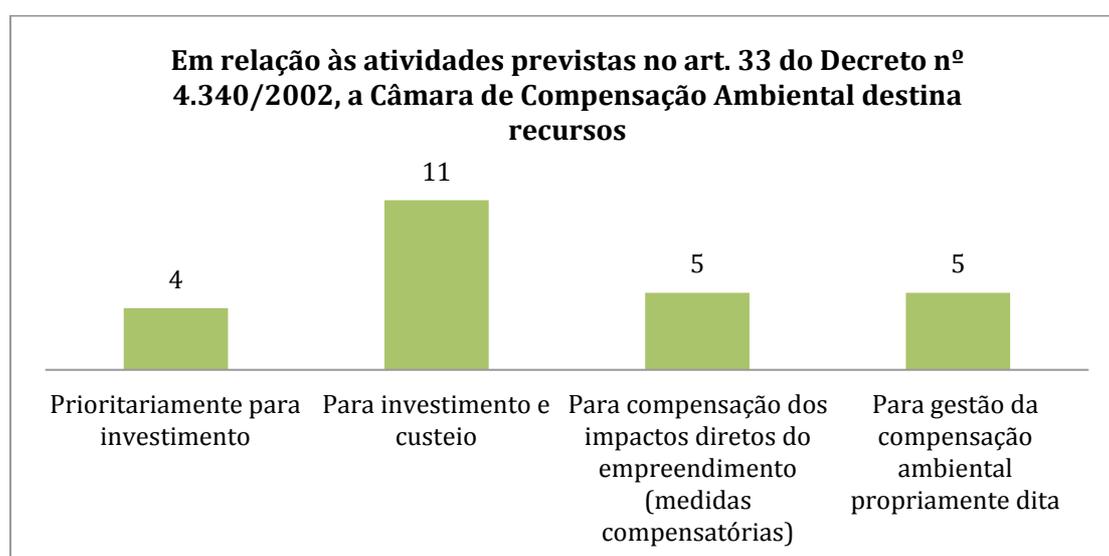
Fonte: SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA. **Resultado 1º Encontro CCA**. 2017, online.

Outro tema polêmico foi a atividade a ser beneficiada com os recursos da compensação ambiental. Conforme também já tratado no item *Escolha da atividade a ser contemplada com os recursos* há uma discussão se os

³⁸² BECHARA, Érika. **Licenciamento e compensação ambiental – na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 274.

³⁸³ BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília, DF, 2002.

recursos deveriam ser destinados exclusivamente para investimento, enquanto ações de custeio deveriam estar previstas nos orçamentos públicos³⁸⁴. Apenas 4 dos 16 estados adotam esse entendimento, sendo que a maioria dos estados destina os recursos tanto para ações de investimento, quanto de custeio. Alguns estados ainda destinam os recursos da compensação ambiental para as compensações dos impactos diretos do empreendimento, chamadas medidas compensatórias. Por fim, alguns estados utilizam os recursos para a gestão da compensação ambiental propriamente dita.



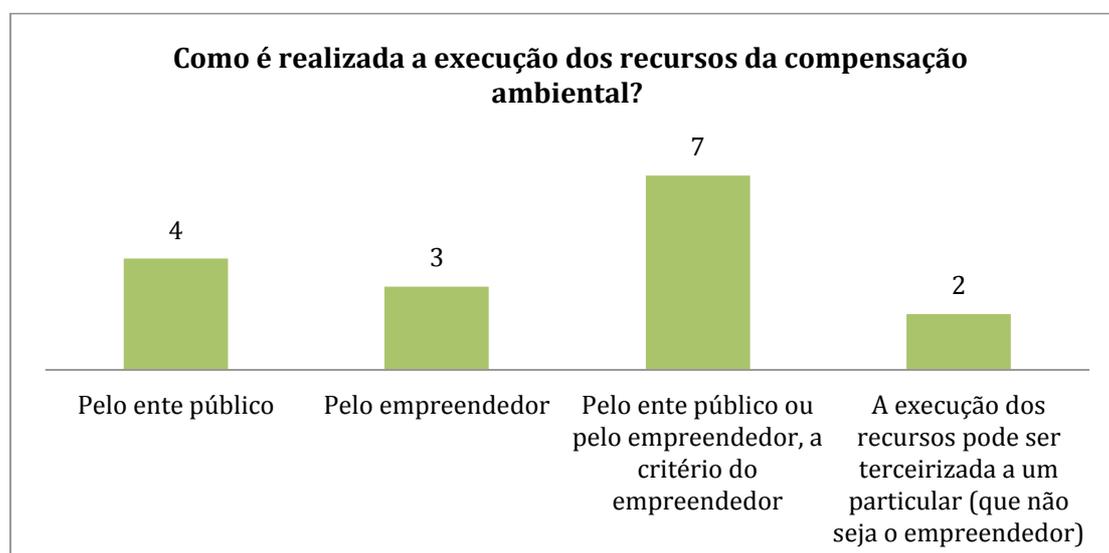
Fonte: SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA. **Resultado 1º Encontro CCA**. 2017, online.

3.4.5. Execução dos recursos da compensação ambiental

No que se refere à execução dos recursos, verifica-se também um cenário heterogêneo. Os Estados de São Paulo, Santa Catarina, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Ceará, Bahia e Alagoas dão ao empreendedor a alternativa entre executar os recursos diretamente ou delegar tal atribuição

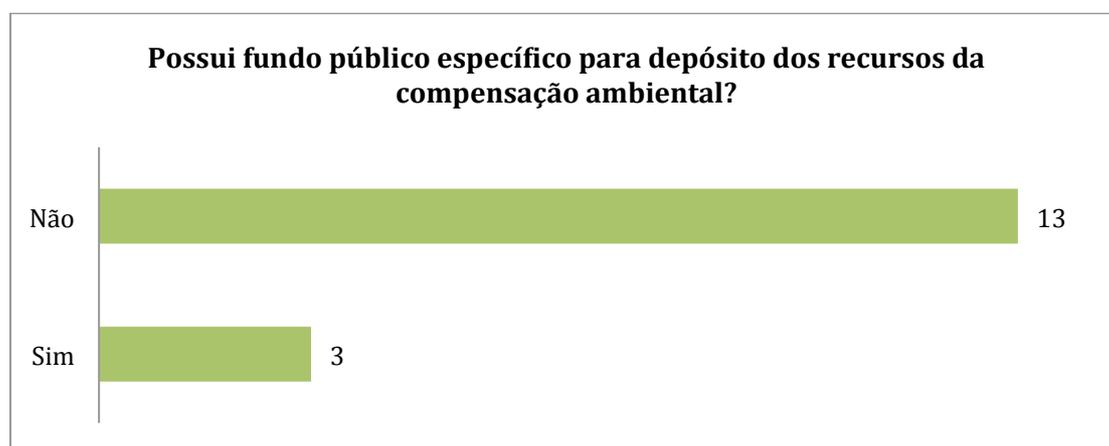
³⁸⁴ “Art. 12: § 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis. § 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro”. (BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1964).

ao órgão público, mediante pagamento de quantia em dinheiro. Já os Estados do Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais e Pernambuco executam diretamente os recursos. Por fim, DF, Mato Grosso e Rio Grande do Sul optaram pela execução direta dos recursos pelo empreendedor.



Fonte: SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA. **Resultado 1º Encontro CCA**. 2017, online.

Os Estados do Amazonas, São Paulo e Maranhão, ainda informaram que possuem fundo estadual específico para depósito dos recursos da compensação ambiental.



Fonte: SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA. **Resultado 1º Encontro CCA**. 2017, online.

Todos os estados afirmaram que apesar de haver recursos disponíveis para ações de implantação e manutenção de unidades de conservação, a compensação ambiental não é eficiente para atingir esses objetivos, apontando a burocracia do órgão público como o principal fator. Além disso, foram indicadas questões de falta de pessoal para gestão dos recursos e dificuldade nos processos licitatórios para contratação das atividades que

utilizam os recursos da compensação ambiental.



Fonte: SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA. **Resultado 1º Encontro CCA**. 2017, online.

CONCLUSÃO

A existência de mecanismos de financiamento eficientes constituem um fator chave para que unidades de conservação atendam aos objetivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Conforme exposto, muito além de garantir a proteção de ecossistemas com atributos ambientais relevantes por meio da criação desses espaços, os órgãos ambientais devem garantir sua sustentabilidade financeira a longo prazo, viabilizando recursos para sua implementação, cabendo citar a regularização fundiária e demarcação de terras, a elaboração dos planos de manejo, o desenvolvimento de ações de educação ambiental e de uso público, a contratação de recursos humanos suficientes a sua fiscalização e proteção, entre outros.

O presente trabalho destinou-se a analisar a compensação ambiental instituída pela Lei do SNUC³⁸⁵, tendo em vista constituir uma relevante fonte de recursos para a criação, gestão e proteção de unidades de conservação. Apesar do seu potencial financeiro, esses recursos nem sempre chegam às unidades de conservação da forma desejada e a burocracia na sua gestão acaba por resultar no uso lento e pouco eficiente de recursos. O aprimoramento dos mecanismos atualmente utilizados pelos estados da federação é fundamental para que a compensação ambiental melhor propicie o desenvolvimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Motivado pela dificuldade que os órgãos ambientais possuem para a destinação e execução dos recursos da compensação ambiental, este trabalho procurou ir além da discussão da natureza jurídica da compensação ambiental para abordar sua aplicação pelos estados brasileiros, verificando-se que esse instrumento é aplicado por meio dos mais diversos modelos.

No que tange à execução dos recursos da compensação ambiental, há basicamente três modalidades utilizadas pelos estados: (i) Na modalidade de execução direta pelo empreendedor, normalmente os recursos da compensação ambiental são depositados em uma conta poupança de

³⁸⁵ **Lei nº 9.985, de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

titularidade do próprio empreendedor, que executa diretamente um plano de trabalho apresentado pelo órgão gestor da unidade de conservação, devidamente aprovado pela CCA. (ii) já na modalidade de depósito em um fundo estatal é utilizada por diversos estados da federação como será detalhado no item seguinte. Nesse modelo, ao invés de executar os recursos diretamente, o empreendedor deposita quantia em dinheiro ao órgão público (através de fundo específico, ou meio de internalização no orçamento público) que passa a ser o responsável pela contratação dos serviços e atividades objeto dos planos de trabalho aprovados pela CCA. (iii) Além das modalidades tradicionais de execução dos recursos da compensação ambiental tratadas nos itens anteriores, o Estado do Rio de Janeiro desenvolveu uma modalidade alternativa, na qual um terceiro privado faz a gestão operacional e/ou financeira dos recursos da compensação ambiental, atendendo às deliberações da Câmara de Compensação Ambiental.

Na prática, a atuação de um ente privado na execução dos recursos da compensação ambiental desonera o Poder Público do ônus da execução o que constitui uma das principais dificuldades para dar efetividade à compensação ambiental. A atuação do ente privado possibilita uma execução mais rápida e eficiente dos recursos do que as opções tradicionais. Além disso, para os órgãos ambientais, é mais conveniente lidar com apenas um executor do que estabelecer procedimentos de execução com cada um dos centenas de empreendedores licenciados por meio de EIA-RIMA. Nessa perspectiva, a uniformização dos procedimentos potencializa o controle e a fiscalização sobre os projetos, diminuindo a burocracia e aumentando a rapidez dos processos.

Nesse sentido, este trabalho abordou a recente publicação da Medida Provisória nº 809/2017, editada pelo Governo Federal, que autorizou o ICMBio a selecionar instituição financeira oficial, dispensada a licitação, para criar e administrar fundo privado a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental.

A Medida Provisória nº 809/2017 estabelece que suas disposições estendem-se aos demais órgãos executores do SISNAMA, o que, em

princípio, possibilita a adoção desse modelo aos demais entes federativos. De todo modo, a Medida Provisória ainda depende de sua conversão em lei para ter efeitos definitivos, o que pode levar a certa insegurança quanto à sua efetiva aplicação durante o período em que vigorar como Medida Provisória.

Embora ainda pouco utilizado pelos entes federados, entende-se que a atuação de um terceiro privado na operacionalização e gestão dos recursos da compensação ambiental, desde que adequadamente regulamentada pelo Poder Público, possui potencial de atingir melhores resultados do que os modelos tradicionais acima expostos. Isso porque, por um lado, o Estado desonera-se da obrigação de contratar as atividades objeto da compensação ambiental – normalmente, processos lentos e burocráticos – e, por outro lado, relaciona-se com apenas um executor, em vez de acompanhar centenas de processos dos diversos empreendimentos, o que, na prática, se traduz em baixa eficiência na utilização dos recursos. Além disso, conforme exposto, uma gestão financeira profissional dos recursos traz significativos aprimoramentos de retorno em rendimentos.

Como forma de compilar as principais conclusões do presente trabalho em relação à destinação e à execução dos recursos da compensação ambiental, optou-se por desenvolver uma minuta de decreto, cujo teor é apresentado a seguir.

DECRETO ESTADUAL XXX, DE XXXX

Regulamenta os procedimentos relativos à compensação ambiental de que trata o artigo 36 da Lei federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, no âmbito do licenciamento ambiental de competência do Estado de XXX, dispõe sobre a Câmara de Compensação Ambiental - CCA e dá providências correlatas.

XXX, Governador do Estado de XXX, no uso de suas atribuições legais,

DECRETA:

Artigo 1º - O licenciamento ambiental de competência do Estado de XXX que objetive a implantação de empreendimento causador de significativo impacto ambiental, assim considerado com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório - EIA/RIMA, deverá contemplar a compensação ambiental de que trata o artigo 36 da Lei federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, como condicionante para a emissão da Licença de Instalação - LI.

Artigo 2º - Caberá ao órgão licenciador, no curso do processo de licenciamento ambiental e observada a legislação ambiental vigente:

I - fixar, o valor da compensação ambiental, de acordo com o grau de impacto do empreendimento, com base em EIA-RIMA, nos termos do Decreto federal nº 6.848, de 14 de maio de 2009, ou de ato normativo específico, editado pelo órgão licenciador estadual para cálculo do valor da compensação ambiental;

II - indicar as unidades de conservação diretamente afetadas pelo potencial impacto do empreendimento, a serem necessariamente beneficiadas, nos termos da Lei federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, sejam do Grupo de Proteção Integral ou do Grupo de Uso

Sustentável, considerando-se as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor.

§ 1º Não havendo indicação de unidade de conservação diretamente afetada pelo empreendimento, parte dos recursos da compensação ambiental deverá ser destinada às unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral existentes na área de influência do empreendimento e parte dos recursos poderá ser destinada a outras unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral existentes ou em processo de criação no Estado de XXX, devendo ser editada Resolução da Secretaria do Meio Ambiente para regulamentar a matéria.

§ 2º Na hipótese do §1º, poderão ser beneficiadas unidades de conservação administradas pela União ou pelos Municípios, a critério da Câmara de Compensação Ambiental – CCA, desde que apresentado plano de trabalho pelo ente federativo beneficiário.

Artigo 3º - A Licença Prévia – LP deverá prever a obrigação de o empreendedor assumir com o Estado de XXX, por intermédio da Secretaria do Meio Ambiente, com a interveniência do órgão licenciador, a obrigação de cumprir a compensação ambiental, como condicionante para a emissão da Licença de Instalação – LI.

§ 1º - A obrigação de que trata o caput deste artigo, deverá ser subscrita mediante Termo de Compromisso de Compensação Ambiental – TCCA, a ser assinado pelo Secretário de Estado do Meio Ambiente, na qualidade de representante do Estado de XXX, ou pela autoridade para a qual venha a ser delegada tal atribuição, mediante resolução.

§ 2º - O Termo de Compromisso de Compensação Ambiental - TCCA terá força de título executivo extrajudicial, nos termos do inciso II do artigo 784 do Código de Processo Civil, e seu descumprimento ensejará sua remessa à Procuradoria Geral do Estado para execução judicial das obrigações dele decorrentes, sem prejuízo da imposição autônoma das demais sanções administrativas e penais aplicáveis à espécie.

Artigo 4º - Quando os recursos forem destinados a unidades de conservação administradas ou a serem criadas pelo Estado de XXX, o cumprimento da compensação ambiental poderá ser efetivado, a critério do empreendedor:

I - pelo depósito do valor da compensação ambiental na conta de Fundo Estadual, a nos termos da legislação XXX; ou

II - pelo depósito do valor da compensação ambiental em conta poupança de titularidade do empreendedor, por meio da qual este executará diretamente as ações constantes de plano de trabalho previamente aprovado pela Câmara de Compensação Ambiental – CCA; ou

III – pelo depósito do valor da compensação em conta vinculada a mecanismos financeiros implementados pela Secretaria do Meio Ambiente.

§ 1º - O depósito integral dos recursos nas hipóteses a que se referem os incisos I e III deste artigo desonera o empreendedor da obrigação da compensação ambiental e autoriza a emissão de termo de quitação pela Secretaria do Meio Ambiente.

§ 2º - Na hipótese prevista no inciso II deste artigo, a emissão de termo de quitação será autorizada pela Secretaria do Meio Ambiente mediante comprovação da conclusão total das ações constantes de plano de trabalho pelo empreendedor.

§ 3º - O mecanismo operacional de que trata o inciso III deste artigo poderá ser gerido por uma ou mais entidades conveniadas com a Secretaria do Meio Ambiente, escolhidas em conformidade com a Lei nº 8.666/1993, devidamente capacitadas para o projeto a ser executado.

§ 4º - A Câmara de Compensação Ambiental - CCA deliberará sobre os projetos a serem custeados com os recursos da compensação ambiental em qualquer das hipóteses previstas neste artigo, nos termos do artigo 7º deste decreto.

Artigo 5º quando os recursos forem destinados a unidades de conservação instituídas ou a serem criadas pela União ou pelo Município, ou ainda

destinados a Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPNs, mediante a comprovação do depósito do valor da compensação ambiental em conta poupança de titularidade do empreendedor, por meio da qual este se compromete a repassá-lo, juntamente com os respectivos rendimentos, ao ente federativo ou ao proprietário da Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN beneficiário da compensação ambiental para sua utilização nos termos da Lei federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e do Decreto federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.

§ 1º - autorização para repasse dos recursos dependerá da demonstração da:

I - existência de conta escritural ou fundo regularmente instituído pelo ente federativo para o recebimento e aplicação dos recursos da compensação ambiental; ou

II - celebração de instrumento jurídico entre o empreendedor e o ente federativo, ou entre aquele e o proprietário da Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, para o fim específico de recebimento e aplicação dos recursos da compensação ambiental.

Artigo 6º - A Câmara de Compensação Ambiental - CCA funcionará conforme o disposto neste decreto.

Parágrafo único - A Câmara de Compensação Ambiental - CCA apresentará proposta de seu Regimento Interno, que será instituído por meio de resolução do Secretário do Meio Ambiente.

Artigo 7º - Compete à Câmara de Compensação Ambiental - CCA:

I - indicar as unidades de conservação a serem beneficiadas com os recursos da compensação ambiental;

II - estipular o montante da compensação ambiental a ser destinado a cada unidade de conservação beneficiária dos recursos;

III - receber e analisar as propostas de aplicação de recursos encaminhadas pelos órgãos e entidades gestores das unidades de conservação;

IV - estabelecer as ações a serem efetivadas com os recursos da compensação ambiental quando destinados a unidades de conservação administradas ou a serem criadas pelo Estado de XXX;

V - elaborar, entre outros instrumentos:

a) o Termo de Compromisso de Compensação Ambiental - TCCA;

b) os Termos de Quitação de Compensação Ambiental;

VI - publicar no Diário Oficial do Estado o extrato do Termo de Compromisso de Compensação Ambiental - TCCA firmado pelo empreendedor, no prazo de até 20 (vinte) dias úteis a contar de sua assinatura;

VII - publicar em sítio eletrônico as atas das reuniões da compensação ambiental, contendo informações sobre as atividades, estudos e projetos que estejam sendo executados com recursos da compensação ambiental;

VIII - informar anualmente ao CONSEMA a aplicação dos recursos oriundos da compensação ambiental apresentando, no mínimo, o empreendimento licenciado, o percentual, o valor, o prazo de aplicação da compensação, as unidades de conservação beneficiadas, e as ações nelas realizadas, nos termos do artigo 12º da Resolução CONAMA nº 371/2006.

VIII - comunicar aos entes da federação beneficiários da compensação ambiental a celebração do Termo de Compromisso de Compensação Ambiental - TCCA e o depósito dos recursos correspondentes, encaminhando cópia dos instrumentos respectivos, no prazo de até 30 (trinta) dias contados da data de sua assinatura;

Parágrafo único - Os modelos dos instrumentos a que se refere o inciso VI deste artigo serão aprovados por meio de resolução do Secretário do Meio Ambiente.

Artigo 8º - A Câmara de Compensação Ambiental – CCA será composta por representantes do setor público e privado, privado, e da sociedade civil.

§ 3º - Os membros da CCA serão escolhidos pelo seu caráter de representatividade do setor que representam e do seu conhecimento geral da gestão de unidades de conservação.

§ 4º Como forma de auxiliar tecnicamente os membros da Câmara de Compensação Ambiental – CCA na análise de projetos, poderá ser firmado termo de cooperação com institutos de pesquisa e órgãos técnicos.

Artigo 9º - A aplicação dos recursos provenientes da compensação ambiental deverá obedecer ao disposto no artigo 36 da Lei federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, bem como a ordem de prioridade estabelecida no artigo 33 do Decreto federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.

§1º - Caso o órgão ou entidade gestora da unidade de conservação solicite atividade que não siga a ordem de prioridade estabelecida no artigo 33 do Decreto federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, a mesma deverá ser devidamente justificada.

§2º - Poderão ser contemplados com recursos da compensação ambiental tanto as ações de custeio como investimento das unidades de conservação, nos termos do artigo 12, da Lei nº 4.320/1964, desde que as atividades não estejam previstas nos respectivos orçamentos públicos.

Artigo 13 - Compete ao Secretário do Meio Ambiente, mediante resolução, editar normas necessárias ao cumprimento do previsto neste decreto.

Artigo 14 - Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRA, F.D. 2012. **Monitoramento e avaliação das passagens inferiores de fauna presentes na rodovia SP-225 no município de Brotas**, São Paulo. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil.
- ALBUQUERQUE, Daniela Pires. **O Fundo da Mata Atlântica do Rio De Janeiro**. online. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwew/mde0/~edisp/inea0014698.pdf>. Acesso em: 21 de nov. de 2016.
- ALMEIDA, Fernanda Dias de Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- ALMEIDA, M. P. T. Compensação Ambiental na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Lei nº 9.985/2000. In: Benjamin, A. H. (org.) **Paisagem, natureza e Direito**. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde , 2005, v.2. p. 238 a 307.
- ANTUNES, P. B. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011.
- _____. **Recuperação, mitigação, compensação ou contrapartida?**. O Eco. 2006, online. Disponível em: <http://www.oeco.org.br/columnas/paulo-bessa/16900-oeco-15752/>. Acesso em 24 de ago. de 2017.
- _____. **Direito Ambiental**. 9 ed. Ver. Amp. Atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- _____. **Imposto vestido de verde**. 2004, online. Disponível em: <http://www.dannemann.com.br/site.cfm?app=show&dsp=pba16&pos=5.15&lng=pt>. Acesso em 27 de fev. de 2016.
- AQUINO, Sandra Clíce de. A compensação ambiental na legislação brasileira sob o foco do desenvolvimento sustentável das cidades. In: SILVA, Bruno Campos (org.). **Direito ambiental: enfoques variados**. São Paulo: Lemos & Cruz, 2004.
- ARAÚJO, M. A. R.; PINTO-COELHO, R. M. Utilizando o modelo de excelência em gestão pública para explicar por que as unidades de conservação são precariamente geridas no Brasil. In: ARAÚJO M.A.R. **Unidades de Conservação no Brasil: da república à gestão de classe mundial**. Belo Horizonte. SEGRAC, 2007.
- ARTIGAS, Priscila Santos. **Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em direito ambiental**. 2012. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE. **Associados ABEMA – 31/07/2017**. 2017, online. Disponível em: <http://www.abema.org.br/site2017/wp-content/uploads/2017/08/ASSOCIADOS-ABEMA-31-07-2017.pdf>. Acesso em: 30 de ago. de 2017.

BAHIA. **Lei Estadual nº 10.431, de 2006**. Dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia e dá outras providências e Decreto Estadual nº 14.024/2012. Salvador, BA, 2006.

BECHARA, Érika. **Licenciamento e compensação ambiental – na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009.

BENJAMIN, A. H. **Direito Ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

_____. O Regime Brasileiro de Unidades de Conservação. **Revista de Direito Ambiental**, nº 21, São Paulo: RT, 2001.

BENSUSAN, N. **Conservação da Biodiversidade em Áreas Protegidas**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BERGALLO, H. G.; VERA y CONDE, C. F., 2001. O Parque Nacional do Iguaçu e a Estrada do Colono. **Ciência Hoje**, 29: 37-39.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 809, de 01 de dezembro de 2017**. 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. Brasília, DF, 2017.

_____. Ministério Público Federal. **Nota Técnica 4ª CCR n.º 8, de 2017**. Nota Técnica sobre o PL nº 3.751/2015, que propõe acréscimos à Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Inaceitabilidade da tese de caducidade do ato de criação de UC. Rejeição integral do PL. 2017. Brasília, DF, 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Processo TC 023.312/2011-4**. Acórdão 1004, de 2016. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d31333335323134&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>. Acesso em: 07 de dez. de 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei N.º 3.751-A, de 2015**. Autoria de Toninho Pinheiro. Relator Deputado Roberto Balestra. Dispõe sobre a desapropriação e indenização de propriedades privadas em unidades de conservação de domínio público; tendo parecer da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, pela aprovação, com substitutivo. 2015, online. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1507957.pdf>. Acesso em: 09 de dez. de 12 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 586.224 - São Paulo**. Recurso Extraordinário em Ação Direta de Inconstitucionalidade

Estadual. Limites da competência municipal. Lei municipal que proíbe a queima de palha de cana-de-açúcar e o uso do fogo em atividades agrícolas. Lei municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do município de paulínia. Reconhecida repercussão geral. Alegação de violação aos artigos 23, caput e parágrafo único, nº 14, 192, § 1º e 193, xx e xxi, da constituição do estado de são paulo e artigos 23, vi e vii, 24, vi e 30, i e ii da CRFB. Relator Min. Luis Fux. Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Tribunal Regional Federal 3º, Seção Judiciária do Estado de São Paulo. **Sentença REPLAN**. Expediente nº 45610001846-94.2013.403.6105. Campinas, SP, 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta De Inconstitucionalidade 3937-SP**. Relator Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 2012.

_____. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal)**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial: REsp 1254456 PE 2011/0114826-8**. Relator Ministro Benedito Gonçalves. Administrativo. Recurso especial. Servidor público federal. Tempo de serviço prestado sob a égide da CLT. Contagem para todos os efeitos. Licença-prêmio não gozada. Conversão em pecúnia. Prescrição. Termo *a quo*. Data da aposentadoria. Recurso submetido ao regime previsto no artigo 543-c do CPC. Brasília, DF, 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 27623**. Nelson Antonini, Jurandir Grossmann Anastácio, Presidente da República, Advogado-Geral da União. Meio Ambiente. Unidade de conservação ou preservação permanente. Estação ecológica. Parque Nacional Mapinguari. Criação mediante decreto. Observância de todos os requisitos previstos na Lei nº 9.985/2000. Ofensa a direito líquido e certo. Inexistência. Segurança denegada. Não ofende direito subjetivo algum de particular, o decreto que, para criar unidade de proteção integral, se baseia em procedimento onde se observaram todos os requisitos da Lei nº 9.985/2000. Relator Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, 24 de junho de 2010.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.163.524-SC**. Direito Ambiental e Processual Civil. Ausência de violação do art. 535 do CPC. Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca. Elaboração do plano de manejo e gestão. Aspecto positivo do dever fundamental de proteção. Determinação para que a União tome providências no âmbito de sua competência. Legitimidade passiva. Astreintes. Possibilidade de cominação contra a Fazenda Pública. Valor fixado. Relator Min. Humberto Martins. Brasília, DF, 2009. p.512. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-electronica-2015_239_1_capUnidadedeConservacao.pdf. Acesso em 16/08/2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Processo TC 021.971/2007-0**. Sessão de 11 de novembro de 2009. AGUIAR, Ubiratan, Presidente; RODRIGUES, Walton Alencar, Relator; MARISCO, Marinus Eduardo de Vries, Procurador-Geral em exercício. Brasília, DF, 2009.

_____. Presidência da República. **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. Brasília, DF, 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.378**. 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. Relator Min. Carlos Britto. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Brasília, DF, 2006..

_____. CONAMA. **Resolução nº 371, de 2006**. Estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental, conforme a 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. Brasília, DF.

_____. IBAMA. **Portaria nº 07, de 2004**. Dispõe sobre a criação da Câmara de Compensação Ambiental. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. **Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003**. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Brasília, DF, 2003.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília, DF, 2002.

_____. **Lei nº 9.985, de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

_____. CONAMA. **Resolução nº 002, de abril de 1996**. Determina a implantação de unidade de conservação de domínio público e uso indireto, preferencialmente Estação Ecológica, a ser exigida em licenciamento de empreendimentos de relevante impacto ambiental, como reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, em montante de recursos não inferior a 0,5 % (meio por cento) dos custos totais do empreendimento. Revoga a Resolução CONAMA nº

10/87, que exigia como medida compensatória a implantação de estação ecológica. Brasília, DF, 1996.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. CONAMA. **Resolução nº 11, de 1987**. Dispõe sobre a declaração, como Unidades de Conservação, de várias categorias de Sítios Ecológicos de Relevância Cultural. Brasília, DF, 1987.

_____. CONAMA. **Resolução nº 010, de dezembro de 1987**. Dispõe sobre o ressarcimento de danos ambientais causados por obras de grande porte. Brasília, DF, 1987.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF, 1981.

_____. Presidência da República. **Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981**. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Brasília, DF, 1981.

_____. **Decreto Lei nº 289, de 1967**. Cria o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal e dá outras providências. Brasília, DF, 1967.

_____. Presidência da República. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional)**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF, 1966.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1964.

BRITO, M. C. W. **Unidades de conservação: intenções e resultados**. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2000.

BRUNER, A.G, GULLISON, R.E., RICE, R.E., DA FONSECA, G.A. *Effectiveness of Parks in Protecting Tropical Biodiversity*. **Science**, 291, nº 5501 (2001): 125 a 128.

BUENDIA, R. **Governando os comuns ou para os comuns?** Gestão de áreas protegidas e os arranjos institucionais da política ambiental no Estado de São Paulo. São Paulo: FGV, 2010. (Mestrado).

CAIN, A.T.; TUOVILA, V.R.; HEWITT, D.G.; TEWES, M.E. *Effects of a highway and mitigation projects on bobcats in Southern Texas*. **Biological Conservation**, 114: 189-197. 2003.

CÂMARA DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. **Resumo da 87ª Reunião da CCA**. Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2017, online. Disponível em:

<http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/portalnovomedia/2015/02/cca-86a-ata-21.02.17.pdf>. Acesso em: 09 de set. de 2017.

_____. **Resumo da 86ª Reunião da CCA**. Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2017, online. Disponível em: <http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/portalnovomedia/2015/02/cca-86a-ata-21.02.17.pdf>. Acesso em: 09 de set. de 2017.

CARNELUTTI, Francesco. **Sistema di Diritto Processuale Civile**, vol. I. A. Milano: 1936.

CARVALHO, Délton Winter de. **Dano ambiental futuro – a responsabilização civil pelo risco ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

CEARÁ. **Decreto Estadual nº 30.880, de 2012**. Regulamenta os artigos 3º e 19º da Lei nº 14.950/2011. Fortaleza, CE, 2012.

COMUNICAÇÃO BACIA DE SANTOS. **Plano de Compensação da Atividade Pesqueira**. 2017, online. Disponível em: <http://www.comunicabaciadesantos.com.br/programa-ambiental/plano-de-compensacao-da-atividade-pesqueira-pcap.html>. Acesso em 10 de dez. de 2017.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. **TARGET 11 - Technical Rationale extended**. Online. Disponível em: <https://www.cbd.int/sp/targets/rationale/target-11/>. Acesso em: 28 jun. 2016.

CORBIN, A. **O território do Vazio: a praia e o imaginário ocidental**. São Paulo: Cia das Letras, 1989.

DIEGUES, A.C. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. 5a ed. São Paulo: Hucited NUPAUB/CEC, 2004.

DIEGUES, A.C.; MOREIRA, A. C. C. (org.) **Espaços e Recursos Naturais de Uso Comum**. São Paulo: Hucited NUPAUB/CEC, 2001.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar Estadual nº 827, de 2010**. Regulamenta o art. 279, I, III, IV, XIV, XVI, XIX, XXI, XXII, e o art. 281 da Lei Orgânica do Distrito Federal, instituindo o Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza – SDUC. Também a Instrução IBRAM nº 076/2010 e 01/2013. Brasília, DF, 2010.

FARIAS, Erika Polverari; NEVIANI, Flávia; PETRONI, Laura; TEIXEIRA, Mary. Estudo de Caso: O Fundo Mata Atlântica do Rio de Janeiro. In: GELUDA, L. *et al.* **Desvendando a compensação ambiental: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros**. Rio de Janeiro: Funbio, 2015.

FIGUEIREDO, G. P. **A propriedade no direito ambiental**. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004.

GELUDA, L. *et al.* **Desvendando a compensação ambiental: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros**. Rio de Janeiro: Funbio, 2015.

GELUDA, L. O papel da compensação ambiental no financiamento das unidades de conservação. In: GELUDA, L. *et al.* **Desvendando a compensação ambiental: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros**. Rio de Janeiro: Funbio, 2015.

- GONÇALVES, C.R., **Responsabilidade Civil**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- GRANZIERA, M.L.M. **Direito Ambiental**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- HARDIN, G. *The tragedy of the Commons*. **Science**, 162, 1968. p. 1243 a 1248.
- JAMES, A. GREEN, M. **A Global Review of Protected Area Budgets and Staffing**. World Conservation Monitoring Center, 17, 1999.
- LANNA M. Finanças da conservação e captação de recursos. In: WWF-BRASIL/IPE. In: CASES, M.O. (org). **Gestão de Unidades de Conservação: compartilhando uma experiência de capacitação**.. WWF-Brasil, Brasília, 2012.
- LEUZINGER, M. D. **Natureza e Cultura: Unidades de Proteção Integral e Populações Tradicionais Residentes**. Curitiba: Letra da Lei, 2009.
- LODÉ, T., 2000. *Effect of a motorway on mortality and isolation of wildlife populations*. **Ambio**, 29: 163-166.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito Ambiental Brasileiro**, Editora Malheiros, 2013. São Paulo 21ª ed.
- _____. **Direito ambiental brasileiro**. 19a ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MASCARENHAS, R.T.A. **Parecer nº 04, RTAM-PG-2**. Procuradoria Geral do Estado. Rio de Janeiro, 2009.
- MATO GROSSO DO SUL. **Lei Estadual nº 3.709, de 2009**. Fixa a obrigatoriedade de compensação ambiental para empreendimentos e atividades geradoras de impacto ambiental negativo não mitigável, e dá outras providências. Campo Grande, MS, 2009.
- MCCORMICK, J. **Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.
- MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente e Sociedade**. 2006, online vol.9, n.1, pp.41-64. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2006000100003&script=sci_abstract&lng=pt. Acesso em 16 de ago. de 2017.
- MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MELLO, A.; NEVIANI, F.; MUCCILLO, L. Análise jurídica: reflexões sobre o regime jurídico da compensação ambiental como instrumento de fortalecimento da conservação. In: GELUDA, L. et al. **Desvendando a compensação ambiental: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros**. Rio de Janeiro: Funbio, 2015, p 172.
- MELLO, C.A.B. **Curso de Direito Administrativo**, Editora Malheiros, 2013. São Paulo 30ª ed.
- MFULLER, J.; HARDY, A.; KOCIOLEK, A.; CLEVINGER, A.P.; SMITH, D.; AMENT, R. **Wildlife vehicle collision reduction study**. Report to U.S

Congress. U.S Department of Transportation, Federal Highway Administration, Washington DC, 2007.

MILARÉ, E.; ARTIGAS, P. S. Compensação Ambiental: questões controvertidas. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n 41:7-25, 2006.

MILARÉ, E., **Direito do Ambiente**, Revista dos Tribunais, 2014. São Paulo, 9ª ed.

_____. **Direito do ambiente**. 7ª ed. São Paulo: RT, 2011, p. 465.

MINAS GERAIS. **Decreto 45.175, de 17 de setembro de 2009**. Estabelece metodologia de gradação de impactos ambientais e procedimentos para fixação e aplicação da compensação ambiental. Belo Horizonte, MG, 2009.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Tabela consolidada de Unidades de Conservação**. CNUC/MMA: 2016, online. Atualizado em: 26 de fev. de 2016. Disponível em:

http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80112/CNUC_ConsolidadoFev16.pdf. Acesso em 26 de jun. de 2016.

MULONGAY, K.; CHAPE, S. **Protected areas and biodiversity: An overview of key issues**. Convention on Biological Diversity (CBD). Cambridge: World Conservation Monitoring Centre, 2003.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **O Supremo Tribunal e a compensação SNUC**. A ADI 3.378-DF. Revista Direito GV. São Paulo, vol. 5, nº 1, jan/jun 2009, p.3.

_____. A chamada 'compensação financeira SNUC'. **Revista Dialética de Direito Tributário**, nº 133, out. 2006.

PACHECO, Claudio. **Tratado das constituições brasileiras**. Rio de Janeiro/São Paulo: Freitas Bastos, 1958. v. 2.

PARANÁ. Ministério Público do Estado do Paraná. **Ação Civil Pública nº 5006083-61.2011.4.04.7000**. Curitiba, PR. 2009.

PERNAMBUCO. **Lei Estadual nº 13.787, de 2009**. Institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza – SEUC, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências. Tal material também é regulamentada pela Resolução CONSEMA nº04/2010. Recife, PE, 2009.

PIMENTEL, D. S. **Os “parques de Papel” e o papel social dos Parques**. Tese de doutorado da escola superior de agricultura Luiz Queiroz. 2008. Universidade de São Paulo.

RIBEIRO, Livia Marcela Benício. **O poder regulamentar**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1.064, 31 maio 2006. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/8431/o-poder-regulamentar>. Acesso em: 09 de set. de 2017.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 6572, de 31 de outubro de 2013**. Dispõe sobre a compensação devida pelo empreendedor responsável por atividade de significativo impacto ambiental no estado do Rio de Janeiro, institui a

contribuição por serviços ecossistêmicos nos termos da Lei Federal 9.985/00 e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 2013.

_____. Tribunal Regional de Justiça. **Apelação Cível nº 0004121-47.2013.8.19.0055**. Apelação do Ministério Público. Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público contra estado do Rio de Janeiro, Fundo brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) e Instituto Estadual do Meio Ambiente (INEA). Convênio 003/2009 firmado entre os réus para a gestão dos recursos de compensação ambiental previstos na lei nº 9.985/2000. Instituição do undo da Mata Atlântica (FMA) no convênio 003/2009. Sentença de improcedência. Irresignação do ministério público. Nulidade do convênio. Recurso conhecido e parcialmente provido. Rio de Janeiro, RJ, 2013.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Aspectos jurídicos da compensação ambiental do art. 36, § 1.º da Lei Brasileira das Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000). **Revista de Direito Ambiental**. vol. 46. São Paulo: RT, 2007.

SANTA CATARINA. **Lei Estadual nº 14.675, de 2009**. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina e estabelece outras providências. Florianópolis, SC, 2009.

SÃO PAULO. **Lei nº 13.550, de 2 de junho de 2009**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Cerrado no Estado, e dá providências correlatas. São Paulo, SP, 2009.

SÃO PAULO. **Lei nº 13.555, de 2009**. Altera a Lei n. 6.536, de 13 de novembro de 1989, que autoriza a criação do Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados, no Ministério Público do Estado. São Paulo, SP, 2009.

SÃO PAULO. **Lei Complementar nº 1.227, de 19 de dezembro de 2013**. Institui a Diária Especial por Jornada Extraordinária de Trabalho Policial Militar - DEJEM, aos integrantes da Polícia Militar do Estado, e dá providências correlatas. São Paulo, SP, 2013.

SÃO PAULO. **Decreto nº 60.070, de 15 de janeiro de 2014**. Regulamenta os procedimentos relativos à compensação ambiental de que trata o artigo 36 da Lei federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, no âmbito do licenciamento ambiental de competência do Estado de São Paulo, dispõe sobre a Câmara de Compensação Ambiental - CCA e dá providências correlatas. São Paulo, SP, 2014.

SILVA, M. **O programa Brasileiro de unidades de conservação**. 2005.

Disponível em:

https://library.conservation.org/Published%20Documents/2009/05_Silva.pdf.

Acesso em 26 de ago. de 2017.

SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA. **Governo anuncia reforço policial nas Unidades de Conservação**. 2017, online. Disponível em:

<http://www.ambiente.sp.gov.br/2017/08/15/governo-anuncia-reforco-policial-nas-unidades-de-conservacao/>. Acesso em: 20 set. 2017.

_____. **Resultado 1º Encontro CCA**. 2017, online. Disponível em: <http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/portalnovomedia/2016/07/Resultado-question%C3%A1rio-final-publica%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 18 de dez. de 2017.

SPERGEL, B. *Financing protected areas*. Em: TERBORGH, J. Et. al. (ed.) **Making parks work**. Washington, DC. Island Press, 2002.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 229.

TERBORGH, J., VAN SCHAİK, C. *Why the world needs parks?* In: TERBORGH, J., et al. (ed.). **Making Parks Work**. Washington, CD: Island Press, 2002.

THOMAS, K. **O Homem e o Mundo Natural**. São Paulo: Cia. das Letras, 1983.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 4. **TRF4 considera válido decreto que criou o Parque Nacional de Ilha Grande**. 2014, online. Disponível em: https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=10009. Acesso em 08 de dez. de 2017.

URBAN, T. **Saudades do Matão**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná; Fundação MacArthur; Fundação O Boticário de Proteção da Natureza, 1998.

WWF-BRASIL/IPE. **Gestão de Unidades de Conservação**: compartilhando uma experiência de capacitação. CASES, M.O. (org). WWF-Brasil, Brasília, 2012.

WWF-BRASIL; ICMBIO. **Efetividade na gestão de unidades de conservação federais do Brasil**. Resultados de 2010, Brasília: WWF-Brasil, 2012.

YOSHIDA, C. Y. M., Rumos do federalismo cooperativo brasileiro na tutela estatal ambiental: excessos e busca de equilíbrio e integração dos entes federativos. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, CEPGE, 73/74, janeiro-dezembro, 2011.

_____. A implementação dos direitos fundamentais e o paradigma constitucional: as novas concepções e os desafios aos operadores do direito. In: MAZZILLI, Hugo Nigro. **Tutela dos interesses difusos e coletivos**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006, o. 31 a 53.