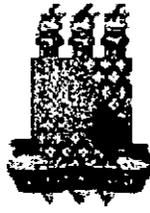


341.347
P436C
(S469)
T649

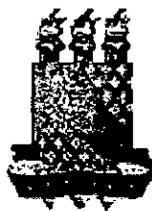


UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ – UECE
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL

ELAINE CRISTINA DE MORAES PEREIRA

**COMPENSAÇÃO AMBIENTAL E A INSEGURANÇA JURÍDICA
DO INSTRUMENTO EM FACE DA AUSÊNCIA DE
DISCIPLINAMENTO LEGAL**

**FORTALEZA-CE
2007**



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ – UECE
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL

ELAINE CRISTINA DE MORAES PEREIRA

**COMPENSAÇÃO AMBIENTAL E A INSEGURANÇA JURÍDICA
DO INSTRUMENTO EM FACE DA AUSÊNCIA DE
DISCIPLINAMENTO LEGAL**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Direito Ambiental, da Universidade Estadual do Ceará – UECE, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Direito Ambiental, sob a orientação da Prof. Ms. Sheila Cavalcante Pitombeira.

**FORTALEZA-CE
2007**



COMISSÃO JULGADORA

JULGAMENTO

A Comissão Julgadora, Instituída de acordo com os artigos 24 a 25 do Regulamento dos Cursos de Pós-Graduação da Universidade Estadual do Ceará / UECE aprovada pela Resolução e Portarias a seguir mencionadas do Centro de Estudos Sociais Aplicados - CESA/UECE, após análise e discussão da Monografia Submetida, resolve considerá-la **SATISFATÓRIA** para todos os efeitos legais:

Aluno (a): Elaine Cristina de Moraes Pereira

Monografia: Compensação Ambiental e a Insegurança Jurídica do Instrumento em Face da Ausência de Disciplinamento Legal.

Curso: Especialização em Direito Ambiental

Resolução: 1033 - CEPE, 27 de novembro de 1996.

Portaria: 98/2007

Data de Defesa: 29/10/2007

Fortaleza - CE, 29 de outubro de 2007

Sheila Cavalcante Pitombeira

Orientador/Presidente/Mestre

Marcos José Nogueira de Souza Filho

Membro/ Especialista

Sílvia Lúcia Correia Lima

Membro/ Mestre

*À minha família que me apoiou nesta
jornada em busca do mais valioso
conhecimento.*

*Ao Amor da minha vida que esteve
neste momento, tão importante, dando-
me todo apoio necessário,
fortalecendo-me com a sua
compreensão e seu amor.*

*Aos meus filhos, pelos quais a vida se
renova.*

Dedico!

RESUMO

A Compensação Ambiental foi criada nos anos 80, mas só foi regulamentada quando da aprovação da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) – (Lei Nº 9.985/00), que prevê a compensação ambiental. Com a Lei do SNUC houve uma importante mudança no objetivo da compensação ambiental, que deixou de estar vinculada ao dano ambiental (redução da biodiversidade) e passou a representar o impacto do empreendimento no meio ambiente, configurando uma indenização prévia, sem anterior mensuração e comprovação do dano. Após a edição da Lei do SNUC, e dadas suas indefinições, o tema voltou a ser discutido na Companhia Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), e vem sendo submetido a mudanças de caráter normativo e metodológico. O setor empresarial vem, reiteradamente, apontando que a Lei Nº 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o SNUC – em especial a Compensação Ambiental – gera insegurança jurídica aos empreendedores. Essa insegurança é causada, em sua maior parte, pelas indefinições sobre sua aplicação prática, que amplia o poder discricionário dos órgãos ambientais no processo de licenciamento. Desse modo, esse trabalho de pesquisa monográfico busca responder a seguinte indagação: Por que a ausência de disciplinamento legal do instrumento da compensação ambiental, fixada durante o processo de licenciamento, gera insegurança jurídica ao empreendedor? Nesse contexto, por meio de uma investigação de caráter empírico e bibliográfico, ou seja, por meio da análise das normas jurídicas que versam sobre o objeto investigado e os assuntos que lhes são correlatos buscou-se o confrontá-las com realidade social o qual se encontram inseridas a fim de observar se as mesmas atendem, de fato e de direito, as necessidades para as quais foram criadas.

Palavras-chave: Direito; Direito Ambiental; Sistema Nacional de Unidades de Conservação; Compensação Ambiental.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABCE – Associação Brasileira de Concessionária de Energia Elétrica
AGAPAN – Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural
AIA – Avaliação de Impacto Ambiental
AMA – Autarquia Municipal do Meio Ambiente do Município de Sobral
CDC – Código de Defesa do Consumidor
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONPAM – Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente
DOU – Diário Oficial da União
EIA – Estudo de Impacto Ambiental
FBCN – Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza
GT – Grupo de Trabalho
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ONGs – Organizações Não Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
OSCIPs – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
RIMA – Relatório de Impacto Ambiental
SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente
SEMACE – Superintendência Estadual do Meio Ambiente
SEMAM – Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Controle Urbano
SEMAM – Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Controle Urbano do Município de Fortaleza
SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SOMA – Secretaria da Ouvidoria e do Meio Ambiente
STF – Supremo Tribunal Federal
UICN – União Internacional para a Conservação da Natureza
UIPA – União Internacional Protetora dos Animais
UPAN – União Protetora do Ambiente Natural
ZEI – Zoneamento Estritamente Industrial

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO..... | 8 |
| 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE MEIO AMBIENTE..... | 12 |
| 1.1 Ecologia | 12 |
| 1.2 Meio Ambiente | 13 |
| 2 DIREITO AMBIENTAL..... | 17 |
| 2.1 A positivação da matéria | 17 |
| 2.2 As Constituições | 18 |
| 2.3 A eficácia das normas constitucionais | 19 |
| 2.4 Direitos e garantias fundamentais | 21 |
| 2.5 Direito Ambiental | 23 |
| 2.5.1 <i>O direito ambiental como direito fundamental</i> | 26 |
| 3 SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO – SNUC. | 29 |
| 3.1 Conceitos legais | 29 |
| 3.2 Categorias das unidades de conservação | 37 |
| 3.3 Administração das unidades de conservação | 40 |
| 4 COMPENSAÇÃO AMBIENTAL E A INSEGURANÇA JURÍDICA DO INSTRUMENTO EM FACE DA AUSÊNCIA DE DISCIPLINAMENTO LEGAL..... | 43 |
| 4.1 Origem e significado da terminologia “compensação” | 43 |
| 4.2 Compensação no âmbito ambiental | 45 |
| 4.3 Art. 36 da Lei 9.985/2000 | 47 |
| 4.3.1 <i>Licenciamento Ambiental e Unidades de Conservação</i> | 48 |
| 4.3.2 <i>Empreendimento de significativo impacto ambiental</i> | 54 |
| 4.3.3 <i>EIA/RIMA</i> | 56 |
| 4.4 A insegurança jurídica do instrumento da compensação ambiental em face da ausência de disciplinamento legal | 62 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 71 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 74 |

INTRODUÇÃO

A Compensação Ambiental foi criada nos anos 80, mas só foi regulamentada quando da aprovação da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) – (Lei Nº 9.985/00), que prevê a compensação ambiental.

Com a Lei do SNUC, houve uma importante mudança no objetivo da compensação ambiental, que deixou de estar vinculada ao dano ambiental (redução da biodiversidade) e passou a representar o impacto do empreendimento no meio ambiente, configurando uma indenização prévia, sem anterior mensuração e comprovação do dano.

Após a edição da Lei do SNUC, e dadas suas indefinições, o tema voltou a ser discutido no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), e vem sendo submetido a mudanças de carácter normativo e metodológico. No final de 2003, foi criado o Grupo de Trabalho (GT) Regulamentação do Planejamento, Recepção e Aplicação das Medidas Compensatórias (art.36 do SNUC), na Câmara Técnica de Unidades de Conservação e Áreas Protegidas, visando à elaboração de uma proposta de resolução para propor diretrizes aos órgãos ambientais, para cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental. Como resultado desse GT, nasceu a Resolução CONAMA 371/06, que trata do assunto. Apesar do alinhamento dos procedimentos executados pelos órgãos licenciadores federal e estaduais, inúmeras incertezas permaneceram, segundo o ponto de vista dos empreendedores.

Nos levantamentos realizados, levando em conta a legislação de diversos países (Estados Unidos da América, Canadá, Noruega, Reino Unido e países da União Européia) sobre a compensação ambiental, não foi encontrada uma legislação equivalente à brasileira.

Nos mais variados países, o conceito de “medidas compensatórias” é sinônimo do referente à “compensação ambiental”. Em geral, seu uso está associado ao fato de que as medidas mitigatórias não são suficientes para minimizar o impacto ou não haja outro meio de compensar o dano.

No Brasil, a compensação ambiental tem uma natureza cumulativa: é aplicada mesmo que tenham sido adotadas todas as medidas mitigatórias e todas as medidas compensatórias.

O setor empresarial vem, reiteradamente, apontando que a Lei N° 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o SNUC – em especial a Compensação Ambiental – gera insegurança jurídica aos empreendedores. Essa insegurança é causada, em sua maior parte, pelas indefinições sobre sua aplicação prática, que amplia o poder discricionário dos órgãos ambientais no processo de licenciamento.

Desse modo, esse trabalho de pesquisa monográfico busca responder a seguinte indagação: Por que a ausência de disciplinamento legal do instrumento da compensação ambiental, fixada durante o processo de licenciamento, gera insegurança jurídica ao empreendedor?

A fim de facilitar a busca por uma resposta a esse questionamento, bem como um norte direcionado aos aspectos que envolvem o objeto a ser investigado, analisar-se-á o instrumento da compensação ambiental, de maneira a descrever como a ausência de disciplinamento legal sobre sua aplicação prática, que inevitavelmente amplia o poder discricionário dos órgãos ambientais no processo de licenciamento, gera insegurança jurídica ao empreendedor. E, ainda, como a não determinação de um percentual máximo fixado para a cobrança da compensação ambiental, o caráter indenizatório ou tributário do instrumento – a natureza jurídica controversa, a competência questionável do órgão ambiental para fixar o grau do impacto ambiental causado pelo empreendimento, o montante a ser pago, a penalização dos investimentos ambientais e a consideração apenas dos impactos negativos do empreendimento preocupam os investidores durante o processo de licenciamento.

Não obstante as colocações supramencionadas, trabalhar-se-á com a importância da necessidade de definição de uma metodologia para o cálculo do percentual a ser aplicado a título de compensação ambiental, além de selecionar situações concretas que chegam a levantar questionamentos acerca da inconstitucionalidade do instrumento da compensação ambiental.

A ampla compreensão e embasamento do tema pesquisado e, por fim, trabalhado no formato monográfico, se deu através de uma pesquisa de caráter empírico e bibliográfico, ou seja, da análise das normas jurídicas que versam sobre o objeto investigado e os assuntos que lhes são correlatos, buscando confrontá-las com a realidade social na qual se encontram inseridas, observando se as mesmas atendem, de fato e de direito, as necessidades para as quais foram criadas.

Nesse contexto, a pesquisa se valeu de dados obtidos indiretamente, constantes de livros, artigos de periódicos e qualquer material bibliográfico relevante, impresso ou informático, além das normas jurídicas superiores e de marginálias, que, por sua importância técnico-científica, serviram de fundamento teórico e empírico para a construção da argumentação sobre o objeto investigado e para a facilitação da solução do problema aqui já abordado.

Desse modo, estrutura-se esse trabalho de pesquisa com os seguintes capítulos:

No primeiro capítulo, efetiva-se uma abordagem introdutória sobre área de meio ambiente, alguns dos conceitos, trajetória histórica e alguns dos normativos nacionais referentes ao assunto.

No segundo, destacam-se os aspectos que englobam o Direito Ambiental, que vão desde abordagens sobre a Constituição Federal até o direito ambiental como direito fundamental.

Quanto ao terceiro, nele são enfatizados os assuntos inseridos no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, os conceitos legais envolvidos, e se discorre sobre as categorias e administração das unidades de conservação.

No quarto capítulo, faz-se uma abordagem e análise do objeto de investigação desse trabalho monográfico, ou seja, sobre a compensação no âmbito ambiental e a insegurança jurídica, conseqüente da ausência de disciplinamento legal sobre esse assunto no País. Dá-se um espaço do capítulo dedicado ao estudo do Art. 36 da Lei Nº 9.985/2000, com destaque para o instrumento de licenciamento ambiental e seu respectivo EIA/RIMA.

Enfim, no quinto capítulo pretende-se tecer uma breve consideração sobre o objeto investigado, através do qual constatar-se-á que vários são os pontos que

comprometem o bom desenvolvimento e aplicação do instrumento da compensação ambiental – natureza jurídica controversa, ausência de um percentual máximo e de metodologia para o cálculo de cobrança, etc. –, culminando em embaraços de ordem jurídica, institucional, administrativa e em custos sociais significativos aos empreendimentos licenciados.

Nesse sentido, não se pretende com essa pesquisa, esgotar o campo de investigação destacado, mas, sim, sugerir que, a partir da análise dos desafios e das dificuldades eventuais que venham dele emergir, se possa partir para novas investigações interdisciplinares em Direito, Ciências Sociais, Educação e áreas afins.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE MEIO AMBIENTE

1.1 Ecologia

A palavra ecologia deriva de dois vocábulos gregos: *oikos*, no sentido de “casa” e *logos*, que designa “estudo”. Aqui, casa tem que ser considerada em sentido amplo. Dessa forma, o estudo do “ambiente da casa” inclui todos os organismos contidos nela e todos os processos funcionais que a tornam habitável. A ecologia é uma ciência intimamente ligada ao homem e à sua integração com a natureza.

Nesse sentido, estuda a dinâmica dos ecossistemas, ou seja, os processos e as interações de todos os seres vivos entre si e, desses, com os aspectos morfológicos, químicos e físicos do ambiente, incluindo os humanos que interferem e interagem com os sistemas naturais do planeta. É o estudo do funcionamento do sistema natural como um todo, e das relações de todos os organismos vivendo no seu interior.

Essa palavra foi criada no século XIX, pelo alemão Ernest Haeckel, um dos maiores discípulos de Charles Darwin, e tornou-se amplamente conhecida nas últimas décadas do século XX, quando invadiu os meios de comunicação.

No Brasil, José Bonifácio de Andrade e Silva foi um dos primeiros estadistas a se preocupar com a defesa da ecologia. Suas obras, de cunho científico, político e social, já ressaltavam a preocupação com os grandes temas ambientais do País (desmatamento excessivo, formação de novos bosques, geologia, etc.).

Os filhos dos barões do café e do açúcar, que estudavam na Europa e nos Estados Unidos, quando retornavam ao Brasil, traziam consigo as principais idéias do “movimento de defesa do meio ambiente” que se alastravam por lá, principalmente nos Estados Unidos, pela criação do Parque Nacional de Yellowstone, em 1872.

O movimento ambientalista brasileiro teve início com a formação de entidades conservacionistas, sendo uma das pioneiras nesse contexto a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), fundada em 28 de agosto de 1958, diretamente ligada à União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN). Antes, no ano de 1955 é fundada a União Protetora do Ambiente Natural (UPAN) pelo naturalista Henrique Roessler, em São Leopoldo, no Rio Grande do Sul. Em tempos mais remotos, foi fundada em São Paulo, em 1896, final do século XIX, a União Internacional

Protetora dos Animais (UIPA), que instituiu o Movimento de Proteção Animal no País, lutando contra a crueldade e o abandono que tornam vítimas os animais no Brasil.

Na década de 1970 foram criadas várias entidades conservacionistas e militantes. Nessa mesma linha, fundou-se em 1971, no Rio Grande do Sul, a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural – AGAPAN. Como o movimento ambientalista foi tomando força, inúmeras Organizações Não Governamentais (ONGs) de todo o País foram se unindo a essas entidades.

Outro momento importante para o movimento ambientalista brasileiro, impulsionado pela criação da Política Nacional do Meio ambiente, através da Lei Nº 6.938, datada de 18 agosto de 1981, ocorreu no ano de 1982, e se deu na transição democrática para a realização de eleições estaduais. Nessas eleições, foram eleitos alguns vereadores e deputados estaduais apelidados “verdes”, de várias correntes ideológicas e partidos políticos.

Em 1986, houve uma intensa mobilização dos políticos “verdes”, com a perspectiva de intervenção no processo constituinte, a qual resultou na eleição de um único deputado constituinte pelo Estado de São Paulo (Paulo Feldmann). O então deputado coordenou a formação de uma Frente Nacional de Ação Ecológica na Constituinte. Essa Frente conseguiu a inserção, na Constituição Federal de 1988, de um capítulo destinado ao meio ambiente.

1.2 Meio Ambiente

Em algumas passagens bíblicas, é possível perceber a importância que um ambiente ecologicamente equilibrado sempre teve para o ser humano. Como exemplos dessas passagens, temos Gênesis, 1:28 e Gênesis, 3:18, que fazem menção, respectivamente, ao Jardim do Éden, de maneira harmoniosa, e as dificuldades surgidas, em razão de um “desentendimento” entre os primeiros habitantes da Terra (Adão e Eva) e Deus.

Os problemas ecológicos que afetam o mundo, provocando mudanças no ambiente, não constituem fenômenos da atualidade. As pesquisas arqueológicas vêm demonstrando que os problemas ecológicos contribuíram para a derrocada de

civilizações antigas. Com o advento da civilização industrial, esses problemas tornaram-se sinônimo de agressividade e total desrespeito ao meio ambiente.

Em fins da década de 1950, percebe-se o estabelecimento de uma espécie de consciência em defesa da ecologia global, e isso se dá efetivamente com as denúncias iniciais da poluição industrial. Mas, foi no final da década de 1960 e início da de 1970, que o movimento ambientalista começou a tomar dimensões crescentes em nível de importância internacional. Exemplo disso é o relato trazido por Nogueira, A. (2007, p. 1) destacando essa movimentação de cunho ambiental na Europa e nos Estados Unidos:

O Conselho da Europa promove esse ano (1970) como o "Ano da Conservação da Natureza na Europa" e, na Inglaterra, com a elaboração do "Livro Branco Sobre a Proteção do Meio Ambiente", proporcionou-se as bases para a criação de um Departamento Nacional do Meio Ambiente. Nos EUA foi sancionada uma lei de grande e inovador alcance, o *National Environmental Policy Act* que, entre outras determinações, criou um organismo de alto nível, o "Conselho sobre a Qualidade Ambiental".

No Brasil, a Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), em seu artigo 3º, inciso I, alterada pela Lei 7.804/89, conceitua o meio ambiente como sendo: "o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas".

Essa mesma Lei define como recursos naturais, "a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora".

Para alguns doutrinadores, tal Ferreira (1995, p. 13), "[...] o meio ambiente é tido como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo, abrangendo as comunidades, os ecossistemas e a biosfera."

Nesse sentido, pode-se colocar o desenvolvimento sustentável como sendo a utilização racional dos recursos ambientais, pois a Constituição Brasileira dispõe que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

Juridicamente, a terminologia Meio Ambiente recebe conceito mais amplo, abrangendo toda a natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, de modo a possibilitar a seguinte classificação:

1. Meio Ambiente Natural ou Físico – constituído pelo solo, água, ar atmosférico, flora e fauna, conforme preceitua artigo 225, § 1º, I e VII da Constituição Federal de 1988;

2. Meio Ambiente Artificial – construído pelo homem, vem a ser a ocupação gradativa dos espaços naturais, transformando-os em espaços urbanos artificiais. O espaço urbano construído se apresenta de duas formas:

- espaço urbano fechado – conjunto de edificações (casas, clubes, edifícios, etc.),
- espaço urbano aberto – equipamentos públicos (praças, avenidas, ruas, etc.);

3. Meio Ambiente Cultural – patrimônio cultural nacional, no qual estão incluídas as relações culturais, turísticas, arqueológicas, paisagísticas e naturais. Apesar de, assim como os demais, está previsto no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, esse patrimônio foi contemplado, também, pelos artigos 215 e 216 da mesma Constituição;

4. Meio Ambiente do Trabalho – está diretamente associado com a segurança do empregado em seu local de trabalho. Não se pode considerar, como ambiente do trabalho, apenas o espaço interno das fábricas ou empresas, pois, muitos trabalhadores executam suas funções, percorrendo ruas e avenidas das grandes cidades. Um exemplo clássico é o condutor de transporte urbano.

O meio ambiente engloba direitos fundamentais e indispensáveis ao Estado Democrático de Direito. Por essa razão, o bem ambiental não pode ser considerado estritamente como bem público ou privado, ficando em um nível intermediário, capaz de denominá-lo como bem difuso.

Bem difuso é aquele que pertence a cada um e, ao mesmo tempo, a todos. Não se consegue identificar o seu titular, e seu objeto não permite divisão. Um exemplo clássico de bem difuso é o ar.

Desse mesmo ângulo, pode-se observar o direito difuso. O texto legal (Lei Nº 8.078/90, artigo 81, inciso I) conceituou o direito difuso, estabelecendo que:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

Assim, direito difuso é um direito transindividual (transcende o indivíduo, ultrapassando o limite da esfera de direitos e obrigações de cunho individual); tem um objeto indivisível (pertence a todos e ninguém em específico o possui); uma titularidade indeterminada e interligada por circunstâncias de fato (atinge e interliga um grupo de pessoas por circunstância fática).

2 DIREITO AMBIENTAL

2.1 A positivação da matéria

A positivação da matéria ambiental no Brasil, - ou seja, a criação e adoção de normas jurídicas individuais e concretas em Meio Ambiente -, pode ser observada em épocas remotas, desde o seu descobrimento, quando vigoravam as Ordenações Afonsinas ditadas entre 1446 e 1447, em nome do Rei Afonso V, de Portugal. Era uma compilação baseada no Direito Romano e no Direito Canônico. Nesse contexto, por exemplo, tipificava-se o corte de árvores de fruto como crime de injúria ao rei.

Em 1521, passaram a vigorar as Ordenações Manuelinas, em substituição às Afonsinas, com destaque para as matérias ligadas ao ambiente. Esse documento proibia a caça de certos animais, tais como perdizes, lebres e coelhos, com instrumentos capazes de causar-lhes morte com dor e sofrimento; coibia a comercialização de colméia sem a preservação da vida das abelhas; e continuou tipificando como crime o corte de árvores frutíferas, agora punindo o infrator com o degredo (pena que obriga o infrator a permanecer fora de sua terra) para o Brasil, quando a árvore abatida tivesse um valor acima do permitido.

Na seqüência, adotam-se as Ordenações Filipinas, compilação ordenada por D. Filipe II¹, da Espanha, que se intitulou em Portugal, em 1851, Dom Filipe I.

Bem avançadas para a época, as Ordenações Filipinas já desenvolveram o conceito de poluição, proibindo qualquer pessoa de jogar, nos rios e lagoas, material que pudesse matar os peixes e sua criação ou sujar as águas. Tipificavam o corte de árvore de fruto como crime de forma reiterada, prevendo-se para o infrator o cumprimento da pena de degredo definitivo para o Brasil. Proibiam a pesca com determinados instrumentos e em certos locais e épocas estipulados, a exemplo do que determinava, até recentemente, a Lei 7.679/88, de 23 de novembro de 1988, que dispunha sobre a proibição da pesca de espécies, em períodos de reprodução.

¹ D. Filipe II de Castela, Espanha, sagrou-se Rei de Portugal após D. Sebastião ter morrido na batalha de *Alcácer-quibir*, travada em 4 de agosto de 1578. D. Sebastião não deixou herdeiros e, por isso, quem assumiu o trono de Portugal, em seu lugar, foi seu tio e ex-tutor, o cardeal D. Henrique, que foi preterido e, em seu lugar, assumiu Filipe II de Espanha, que era filho de mãe portuguesa e neto de D. Manoel o Venturoso, tornando-se, portanto, D. Filipe I, Rei de Portugal. (SCHILLING, 2007, p. 1).

2.2 As Constituições

A Constituição de 1824 não avançou em matéria ambiental, mas preconizava que se organizasse um Código Civil fundado na justiça e na equidade. Nesse sentido, em 1º de janeiro de 1916, foi promulgado o Código Civil Brasileiro que entrou em vigor um ano após essa data.

A Constituição de 1891, em seu artigo 34, atribuía competência legislativa à União para legislar sobre as suas minas e suas terras. (NONÔ, 2005).

O Código Civil Brasileiro trouxe várias normas de cunho ecológico destinadas à proteção dos direitos privados na composição dos conflitos de vizinhança. Após a promulgação do Código Civil, a legislação tutelar do meio ambiente, no Brasil, começou a florescer. Exemplos: Decreto 16.300 de 31/12/1923 (Regulamento da Saúde Pública); Decreto 23.793 de 23/01/1934 (Código Florestal), substituído pela Lei 4.771/65; Decreto 24.114 de 23/04/1934 (Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal); Decreto 24.643 de 10/07/1934 (Código de Águas); Decreto-Lei 25, de 30/11/1934 (Patrimônio Cultural: organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional); Decreto-Lei 794 de 19/10/1938 (Código de Pesca), substituído pelo Decreto 221/67; Decreto-Lei 2.848 de 07/12/1940 (Código Penal); Lei 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra); Lei 4.771, de 15/09/1965 (Código Florestal); Lei 5.197, de 03/01/1967 (Proteção à Fauna), dentre outras.

A Constituição de 1934, em seu artigo 5º, inciso XIX, alínea j, deixava clara a competência privativa da União para legislar sobre floresta, caça, pesca e sua exploração. E o artigo 10 previa a *competência concorrente* para proteger as belezas naturais. De acordo com Nonô (2005, p. 6-15):

A Constituição de 1937, em seu artigo 16, inciso XIV, previa competência privativa quanto ao “poder de legislar” sobre florestas, caça, pesca e sua exploração.

A Constituição de 1946, em seu artigo 5º, inciso XV, alínea l, previa a competência da União para legislar sobre floresta, caça e pesca.

A Constituição de 1967, em seu artigo 8º, inciso XVII, alínea h, seguia a de 46 (*idem* Emenda Constitucional 1/69).

Embora com esse grande número de diplomas contemplando itens ambientais, somente a partir da década de 80, é que a legislação sobre a matéria passou a

desenvolver-se com maior consistência e celeridade, com destaque para a Lei N° 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente.

Como mencionado anteriormente, a Constituição Federal de 1988, destinou um capítulo inteiro à proteção do meio ambiente, passando a ser considerada um marco histórico frente à importância dada à matéria, disciplinando-a através de um único artigo e seis parágrafos.

Nesse sentido, diz Milaré (1991, p. 3):

Marco histórico de inegável valor, dado que as Constituições que precederam a de 1988 jamais se preocuparam da proteção do meio ambiente de forma específica e global. Nelas sequer uma vez foi empregada a expressão 'meio ambiente', a revelar total despreocupação com o próprio espaço em que vivemos.

Passamos a adotar a tendência contemporânea de preocupação com os interesses difusos, e em especial, com o meio ambiente, nos termos do que resultou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, Suécia, em 1972.

Assim, o artigo 225, *caput*, da Constituição Federal preceitua que: "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo para as presentes e futuras gerações".

2.3 A eficácia das normas constitucionais

A Constituição Federal de 1988 foi criada por um Poder Constituinte², tendo como ponto de partida uma Assembléia Nacional Constituinte legitimada pela representação popular. Sendo assim, a ordem jurídica nasce do Poder Constituinte e, por essa razão, não está condicionada a qualquer mandamento anterior.

O ordenamento jurídico positivado tem sua estrutura constituída por um sistema de normas jurídicas escalonadas em níveis diferentes. A Constituição é a norma suprema, que está acima de todas as demais, que são chamadas de normas

² Quanto às suas espécies, o poder constituinte pode ser originário e instituído ou derivado. No primeiro caso, ele dá origem a uma nova Constituição, e no segundo apenas modifica parcialmente a Constituição, mediante emendas. (SALVETTI NETO, 1981). Há controvérsias na literatura jurídica nacional quanto a Constituição Federal de 1988 ter a sua origem em um Poder Constituinte originário ou derivado.

infraconstitucionais. Estas normas infraconstitucionais devem conformidade às normas constitucionais.

A Constituição da República Federativa do Brasil tem como principal característica, a rigidez. Qualquer modificação no texto constitucional faz-se através de procedimento mais rigoroso, diferenciado do procedimento das normas infraconstitucionais.

Em confirmação ao mencionado acima, citem-se as palavras do jurista José Joaquim Gomes Canotilho, em sua obra *Direito Constitucional de Teoria da Constituição*:

A constituição é – insista-se – uma ‘ordem’ jurídica fundamental. Não admira, por isso, que dentre as suas principais funções se inclua a de ela ser uma ordem fundamental do estado, pois é ela que conforma juridicamente a instituição social de natureza global, composta por uma multiplicidade de órgãos diferenciados e interdependentes, que nós designamos ‘estado’. O estado concebido como um complexo institucional é determinado e conformado na sua organização e formas de actuar pelo ‘direito’ (estado de direito) e, desde logo, pelo direito plasmado na constituição.

A constituição é ainda uma ‘ordem fundamental’ noutro sentido: no sentido de constituir a pirâmide de um sistema normativo que nela encontra fundamento. Neste sentido, a constituição aspira, como se viu, à natureza de ‘norma das normas’ (cfr. art. 112.º), pois é ela que fixa o valor, a força e a eficácia das restantes normas do ordenamento jurídico (das leis, dos tratados, dos regulamentos, das convenções coletivas de trabalho, etc.). (CANOTILHO, 1998, p. 1336-1337).

Todas as normas constitucionais têm eficácia jurídica. Contudo, diferem no seu modo de aplicação. Alguns doutrinadores, como José Afonso da Silva, classificam as normas constitucionais em normas de eficácia plena, contida e limitada.

As normas de eficácia plena são aquelas que podem produzir seus efeitos imediatamente, ou seja, desde sua entrada em vigor. As normas de eficácia contida são aquelas normas de aplicabilidade direta, onde se regulou determinado interesse, mas deixou aberta para que uma lei ou um princípio integralizasse sua aplicação. Por fim, as normas de eficácia limitada são aquelas que só produzem seus efeitos quando reguladas por outra norma, a exemplo das normas programáticas.

As normas constitucionais programáticas, como visto, são normas-princípios. As normas-princípios são superiores às demais disposições constitucionais, por seu

nível de abstração e generalidade, assumindo, portanto, um caráter de maior gravidade quando da violação dessas normas-princípios.

Com o intuito de garantir a integridade da Constituição, limitando o poder reformador da mesma, algumas normas-princípios não podem ser emendadas, é o que preceitua o § 4º do artigo 60 da Constituição de 1988:

Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos Poderes;

IV – os direitos e garantias individuais.

Essas garantias são denominadas de cláusulas pétreas.

2.4 Direitos e garantias fundamentais

Os direitos e garantias fundamentais marcados no artigo 5º da Carta Maior são aqueles considerados essenciais e indispensáveis à vida humana. Nesse sentido, o Estado tem o dever de fazer cumprir o preconizado no capítulo constitucional que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais.

Como bem coloca Moraes (2006, p. 25):

O estabelecimento de constituições escritas está diretamente ligado à edição de declarações de direitos do homem. Com a finalidade de estabelecimento de limites ao poder político, ocorrendo a incorporação de direitos subjetivos do homem em normas formalmente básicas, subtraindo-se seu reconhecimento e garantia à disponibilidade do legislador ordinário.

O legislador constituinte classificou cinco espécies de direitos e garantias fundamentais, a saber: direitos e garantias individuais e coletivos; direitos sociais; direitos de nacionalidade; direitos políticos; e direitos relacionados à existência, organização e participação em partidos políticos.

Já a doutrina moderna, classifica os direitos fundamentais em de primeira, segunda e terceira gerações, obedecendo a ordem cronológica de reconhecimento constitucional, assim vejamos: “Os direitos fundamentais podem ser estudados e concebidos das mais diferentes formas, [...], sob a forma de gerações, como o faz Paulo Bonavides, Norberto Bobbio [...]” (LOPES, 2007, p. 1).

Assim, vejamos:

Primeira geração (direitos individuais): correspondeu a uma época em que o Estado simplesmente não interferia na vida privada do cidadão. O Estado estava limitado em termos de atuação. Máxima liberdade para o particular, mínima para o Estado, no sentido de regular a vida do indivíduo. A liberdade de locomoção é o maior exemplo da primeira geração;

Segunda geração (direitos sociais): trata dos direitos sociais, apresentando conteúdo econômico e social, visando ao aperfeiçoamento das condições de vida e de trabalho da população. O Estado deixa de ser omissivo, passando a tutelar os direitos do povo;

Terceira geração (direitos da fraternidade): tem como principal destinatário o próprio homem, escopo proteger outros direitos igualmente considerados essenciais para o homem, como direitos decorrentes de uma sociedade de massa. Nesse particular, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) em seu artigo 81, inciso I, preocupa-se com os direitos transindividuais e no inciso II, com os direitos coletivos.

Os direitos de terceira geração, também chamados de direitos de solidariedade ou fraternidade, englobam o direito a um meio ambiente equilibrado; a uma saudável qualidade de vida; ao progresso, à paz, à autodeterminação dos povos e a outros direitos difusos.

Nessa linha, afirmou o Supremo Tribunal Federal, “Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: a consagração constitucional de um típico direito de terceira geração”. (RTJ 155/206).

Os direitos são considerados fundamentais porque ultrapassam os limites da própria Constituição, encontrando fundamento na Declaração dos Direitos do Homem, na incessante busca da preservação da dignidade da pessoa humana.

Por força do Diploma Legal, mais precisamente do artigo 5º da Constituição Federal, todos aqueles que se encontram em território nacional estão protegidos pelo texto constitucional, cabendo dizer que pessoas jurídicas também estão abrigadas pelo artigo referido.

A Constituição Federal tem norma própria para dizer que as normas que definem direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. No entanto, existem outros mecanismos capazes de assegurar essa eficiência, como exemplo, o mandado de injunção que, como bem coloca Silva (1996, p. 426), “[...] constitui um remédio ou ação constitucional posto à disposição de quem se considere titular de qualquer daqueles direitos, liberdades ou prerrogativas inviáveis por falta de uma norma regulamentadora exigida ou suposta pela Constituição.”

Sendo assim, o direito fundamenta-se e concretiza-se: através de força jurídica máxima e potencializada; aplicação direta e imediata dos direitos fundamentais; máxima efetividade, ou seja, otimização.

A concretização dos direitos fundamentais deve ser buscada contra a vontade da lei ou na ausência desta. Para fazer valer um direito fundamental não é preciso pedir licença a ninguém. A sua concretização é dever de todos.

2.5 Direito Ambiental

Conforme Guimarães Júnior (1981, p. 113; 151): “[...] o homem conseguiu sair da Idade da Pedra para ingressar na Era das Civilizações, somente quando associou noções de Direito aos conhecimentos sobre Ecologia”.

Os povos da Antigüidade valorizavam suas terras, que eram banhadas pelos rios. Isso porque passaram a observar que, com o transbordamento, os húmus adubavam as margens, tornando-as mais férteis para a plantação.

As cidades passaram a ser edificadas em volta dos rios e, o homem, passou a se adequar às variáveis dos cursos das águas. Assim, se verifica que o meio ambiente sempre teve um valor imensurável à vida do homem.

Contraditoriamente, o principal predador do meio ambiente é o homem. Durante séculos, o meio ambiente foi alvo de exploração sem qualquer critério de proteção, o que acarretou o caos em que se encontra a natureza.

Atualmente, a preocupação com a proteção do meio ambiente está globalizada, tendo sido criadas normas, associações nacionais e internacionais, com iniciativas pública e privada.

No entanto, isso não é suficiente para resolução dos problemas. Falta vontade política. A informação da necessidade de proteger nosso meio ambiente ainda é restrita apenas a uma parcela da sociedade: a elite cultural e econômica, que por sua vez, é informada, mas, em sua maioria, não é consciente.

A Legislação Brasileira conceituou o Meio Ambiente de forma ampla, protegendo a vida em todas as suas formas, englobando, também, a proteção dos bens materiais e imateriais, sempre visando garantir uma boa qualidade de vida das gerações presentes e futuras. É o que demonstram os artigos 23, incisos III, IV, V, VI, VII, IX, XI; 170, inciso VI; e 225, *caput*, da nossa Carta Magna, bem como a Lei 6.938/1981, em seu artigo 3º, I:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

III- proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV- impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V- proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI- proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII- preservar as florestas, a fauna e a flora;

(...)

IX- promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

(...)

XI- registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

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

(...)

VI- defesa do meio ambiente.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-

se ao Poder Público e à coletividade o de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Lei 6.938/1981

Art. 3.º Para fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I – meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Partindo dos pressupostos colocados até o momento, ou seja, do conceito de meio ambiente consolidado na Legislação Ambiental Brasileira, e de que essa, embora um pouco extensa, é uma das mais avançadas do mundo, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é requisito indispensável para o direito à vida. Daí, seu caráter de direito fundamental.

Nesse contexto, entende-se, no Brasil, por Direito Ambiental, conforme Machado (2000. p. 126)

O Direito Ambiental é um Direito sistematizador, que faz a articulação da legislação, da doutrina e da jurisprudência concernentes aos elementos que integram o ambiente.

Observa-se, por esse conceito, que o Direito Ambiental difere de outros ramos do Direito por romper com o antropocentrismo, reconhecendo os direitos da natureza, valorizando assim o ecocentrismo, ou seja, o homem dependendo da natureza para existir e viver.

De uma forma mais ampla, Custódio (2006 *apud* DUARTE, 2007), conceitua o Direito Ambiental, como um:

Conjunto de princípios e regras impostos, coercitivamente, pelo Poder Público competente, e disciplinadores de todas as atividades direta ou indiretamente relacionadas com o uso racional dos recursos naturais (ar, águas superficiais e subterrâneas, águas continentais ou costeiras, solo, espaço aéreo e subsolo, espécies animais e vegetais, alimentos e bebidas em geral, luz, energia); bem como a promoção e proteção dos bens culturais (de valor histórico, artístico, arquitetônico, urbanístico, monumental, paisagístico, turístico, arqueológico, paleontológico, ecológico, científico), tendo por objetivo a defesa e a preservação do patrimônio ambiental (natural e cultural) e por finalidade a incolumidade da vida em geral, tanto a presente como a futura.

Vê-se que Direito Ambiental engloba três importantes dimensões, ou seja, a dimensão humana, a ecológica e a econômica, que se inter-relacionam e se harmonizam com fins de desenvolvimento sustentado.

2.5.1 O direito ambiental como direito fundamental

Da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, Suécia, em junho de 1972, chegou-se à conclusão, *in verbis*:

Princípio 1: O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade, e ao desfrute de adequadas condições de vida em um meio cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras. (FACIN, 2002, p. 1).

Destarte, já se tem a primeira característica do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um *direito fundamental de terceira geração*, pois cuida, não só, da proteção do meio ambiente em prol de uma melhor qualidade de vida da sociedade atual, como também, das futuras gerações, caracterizando, assim, o sentimento de solidariedade.

O Direito Ambiental, em sua hodierna concepção, reconhece o ser humano como elemento integrante do próprio ecossistema, sendo agente transformador do meio ambiente. Ocorre que esse processo de intervenção vem resultando em destruição nociva ao equilíbrio ambiental.

Por conta dessa intervenção, o homem vem sofrendo conseqüências drásticas, como a queda na qualidade de vida urbana e rural, chuvas ácidas, degradação do patrimônio genético, etc.

Através da obra de Antunes (2000, p. 22), colocamos o pensamento de Norberto Bobbio, que frente ao fato de a devastação ambiental representar a violação dos direitos humanos, assinala: “O mais importante deles (direitos humanos) é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído”.

O direito de preservação da vida é consagrado na Constituição Federal, como o principal dos direitos e garantias fundamentais.

Logo, o artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, proclama o direito ao meio ambiente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se a toda a sociedade o dever de defendê-lo.

Assim, observa-se que o direito à vida está entrelaçado ao dever de defender o meio ambiente, tendo em vista que tal direito é pressuposto do direito à digna qualidade de vida. Não obstante, a proteção jurídica do meio ambiente congrega tutela e qualidade de vida do planeta, pois a existência da espécie humana depende do meio ecologicamente sustentável.

Como vimos, o direito ao meio ambiente equilibrado é assegurado pela Constituição como um direito fundamental de terceira geração, que está diretamente relacionado com o direito à vida das presentes e futuras gerações.

Ao mesmo tempo, o artigo 5º, *caput* e § 2º, da Constituição Federal, preceituam:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...] Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Nesse sentido, o legislador constituinte, no *caput* do artigo 225 da Constituição Federal, acrescentou um novo direito humano fundamental, direcionado ao desfrute de adequadas condições de vida em um ambiente saudável ou, como a lei bem coloca, “ecologicamente equilibrado”. É o que se denomina princípio do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana.

A vida do ser humano é o valor supremo do ordenamento jurídico pátrio, que deve viabilizar a realização plena do potencial produtivo e criativo intrínseco a cada indivíduo, sem o isentar da responsabilidade que lhe cabe na preservação da Casa que o serve.

É indiscutível a importância da preservação ambiental em todas as suas faces, pois é a própria proteção do direito à vida que se tem a concretizar. Andou bem o novo Código Civil, ao propugnar, em seu artigo 1228, parágrafo 1º:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. (BRASIL. LEI 10406, 2002).

No entanto, mesmo uma legislação ambiental avançada como a que nos norteia, não é o bastante para a efetiva proteção do meio ambiente, pois há uma enorme contradição entre o que está nas leis e a realidade.

Para concretização das normas jurídicas existentes, é indispensável uma maior e melhor conscientização da sociedade de que os humanos não são donos da natureza, e sim, fazem parte dela, aliada à conscientização de seu papel na sociedade como cidadãos e, ainda, à vontade política das autoridades competentes.

Assim, o Direito Ambiental exige a atuação do operador do direito, atento às múltiplas faces da tutela jurídica do meio ambiente.

3 SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO – SNUC

3.1 Conceitos legais

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225 demonstra a preocupação em se determinar espaços naturais destinados a assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tendo em vista ser este essencial à qualidade de vida das pessoas. O Constituinte deixa claro que não basta ao indivíduo viver, mas é precioso assegurar direitos e trazer mecanismos para que ele viva com dignidade, como vem expressamente previsto no inc. III do art. 1º da CF, quando diz que a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

Dessa forma, segundo Araújo (2007) “[...] a Constituição previu a criação, em todas as unidades da Federação, de espaços territoriais especialmente protegidos (art. 225, § 1º, III), dando cobertura, assim, a toda a legislação infraconstitucional pertinente à matéria”.

De acordo com Milaré (2004, p. 233):

Espaços territoriais especialmente protegidos são espaços geográficos, públicos ou privados, dotados de atributos ambientais relevantes, que, por desempenharem papel estratégico na proteção da diversidade biológica existente no território nacional, requerem sua sujeição, pela lei, a um regime de interesse público, através da limitação ou vedação do uso dos recursos ambientais da natureza pelas atividades econômicas..

Tomando por base o fato de que o ser humano vive em sociedade, surge a necessidade de que essa convivência se dê em um ambiente saudável e fraterno. Sendo assim, essa necessidade se apresenta como direito fundamental classificado como Direitos Humanos de Terceira Geração³, como bem demonstram os dizeres de Ferreira Filho (1996, p. 56):

O reconhecimento dos direitos sociais não pôs termo à ampliação do campo dos direitos fundamentais. Na verdade, a consciência de novos desafios, não mais à vida e à liberdade, mas especialmente à qualidade de vida e à solidariedade entre os seres humanos de todas as raças ou nações, redundou no surgimento de uma nova geração – a terceira –, a dos direitos fundamentais.

³ O Supremo Tribunal Federal, nesse contexto, afirmou que: “Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: a consagração constitucional de um típico direito de terceira geração”. (RTJ 155/206).

Ferreira Filho (1996, p. 57) destaca ainda:

São estes chamados, na falta de melhor expressão, de direitos de solidariedade, ou fraternidade. A primeira geração seria a dos direitos de liberdade, a segunda, dos direitos de igualdade, a terceira, assim, completaria o lema da Revolução Francesa: liberdade, igualdade, fraternidade.

Segundo Ferreira Filho (1996), de todos os direitos da terceira geração, sem dúvida o mais elaborado é o direito ao meio ambiente, estando o seu grande marco na Declaração de Estocolmo, de 1972 e em seu primeiro princípio, aqui já destacado.

Foi Karel Vasak que, na abertura dos cursos do Instituto Internacional dos Direitos do Homem, em 1979, apontou a existência dessa terceira geração, chamando-os de direitos de solidariedade, segundo informa Robert Pelloux em seu artigo *Vrais et faux droits de l'Homme* publicado na *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, Paris, 1, 1981. (FERREIRA FILHO, 1996, p. 57).

O direito ao meio ambiente, não obstante não estar previsto expressamente no art. 6º da Constituição como espécie de direito social, vem destacado em capítulo próprio dentro do Título VIII, Da Ordem Social. Segundo Silva (2003, p. 819), “[...] o capítulo do meio ambiente é um dos mais importantes e avançados da Constituição de 1988”.

A Constituição⁴ define, no art. 225, o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos e lhe dá a natureza de bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Nesse sentido, em 18 de julho de 2000, veio a Lei nº 9.985 para regulamentar o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e estabelecendo os critérios e normas para criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

⁴ Dispõe, ainda, a Constituição que, para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público (§ 1º): preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas (inc. I); preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético (inc. II); definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (inc. III); e, proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (inc. VII).

A lei traz a definição do que é o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, seus objetivos e suas diretrizes.

Comentando a Lei em questão, Milaré (2004) faz a seguinte observação:

Fruto de um longo processo de gestação, a Lei 9.985/2000 nasceu depois de incertezas, fluxos e refluxos, expectativas e ansiedades. Como toda a legislação ambiental num país que vê seu patrimônio natural e seu meio ambiente assolados por tantos males e expostos à sanha dos predadores, a Lei do SNUC aparece com marcas messiânicas, destinada a redimir, ao menos em parte, o que estava perdido e a desenvolver o que se encontrava sadio.

Milaré (2004), por sua vez, traz um panorama geral sobre o assunto, em seu Direito do Ambiente, quando trabalha as quatro categorias fundamentais de espaços protegidos, quais sejam: a Área de Proteção Especial, a Área de Preservação Permanente, a Reserva Legal e as Unidades de Conservação.

Analisando essa evolução histórica e conceitual, Milano (2001, p. 19) assinala que:

[...] desde o início da criação das primeiras áreas protegidas, as preocupações com a conservação da natureza evoluíram, transcendendo o conceito original, um tanto emocional, de área silvestre. Além de preservar belezas cênicas e bucólicos ambientes históricos para as gerações futuras, as áreas protegidas assumiram objetivos, como a proteção de recursos hídricos, manejo de recursos naturais, desenvolvimento de pesquisas científicas, manutenção do equilíbrio climático e ecológico, preservação de recursos genéticos, e, atualmente, constituem o eixo de estruturação da preservação *in situ* da biodiversidade como um todo. A existência de objetivos diversos de conservação, especialmente de objetivos conflitantes entre si, determinou a necessidade de criação de tipos distintos de unidades de conservação ou categorias de manejo, como genericamente se convencionou chamar. Assim, considerando-se a situação de cada país e o elenco de objetivos de conservação especificadamente adotado, também é necessário que sejam adotados conjuntos de unidades de conservação de distintas categorias de manejo que, devidamente ordenados, sejam capazes de alcançar a totalidade dos objetivos nacionais de conservação. É dessa forma que evolui o conceito de sistema de unidades de conservação, sendo este entendido como o conjunto organizado de áreas naturais protegidas na forma de unidades de conservação que, planejado, manejado e administrado como um todo, é capaz de viabilizar os objetivos nacionais de conservação.

As unidades de conservação, previstas e definidas na Lei 9.985/2000, constituem, portanto, uma das categorias de espaços territoriais especialmente protegidos previstos pelo Texto Constitucional. “Em outras palavras, toda unidade de conservação é área especialmente protegida, mas a recíproca não é verdadeira, pois a

própria Constituição traz exemplos de biomas que recebem tutela especial, e nem por isso são, na sua totalidade, unidades de conservação” (MILARÉ, 2004, p. 238-239).

Derani (2001, p. 236), com propriedade destaca que “[...] a partir das diretrizes enunciadas pela CF, a Lei 9.985/2000 desenvolve mandamentos orientadores das ações do Poder Público. A Lei 9.985/2000 é uma norma geral sobre a qual devem se orientar as normas individualizadas de criação de Unidades de Conservação.”

Importante destacar, como lembra Derani (2001, p. 236), que:

[...] a Lei 9.985/2000 não cria unidades de conservação. Ela estabelece medidas para a sua criação. Cria quadros de ação. Assim, por este instituto normativo, é imposto o modo de criação, a competência para a instituição, assim como o conteúdo de cada unidade instituída. Apresenta a devida medida para a ação do Poder Público, unificando e ordenando – sistematizando – o procedimento de criação das unidades de conservação (UCs), as denominações de cada UC, bem como as características que devem conter cada espécie de UC. As normas que venham a criar específicas unidades de conservação deverão se submeter aos preceitos da Lei nº 9.985/2000. Esta lei é uma lei superior, ordenadora dos atos do Poder Público de criação de unidades de conservação. Para ser válida, a norma criadora de UC deve estar fundada nos preceitos da Lei nº 9.985/2000 que regula os tipos de espaços especialmente protegidos a serem criados. À Lei nº 9.985/2000 devem ser subsumidas as demais disposições do Poder Público para a definição de unidades de conservação específicas. Entre a norma criadora de determinada unidade de conservação e a citada lei, estabelece-se uma relação de correspondência, onde a norma específica identificadora de um espaço concreto individualizado subsume-se à norma abstrata, que apresenta conceitos gerais”.

De acordo com a Lei 9.985/2000, unidade de conservação é o “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (inc. I, do art. 2º).

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, na forma do artigo 3º da Lei nº 9.985/2000, é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais.

No que tange aos objetivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (que podem ser agrupados de forma sucinta em três grandes grupos: conservação da diversidade biológica, proteção cênica, criação de meios e incentivos para a pesquisa científica), a Lei é expressa em seu art. 4º, ao dispor, em seus treze incisos, os seguintes objetivos: Contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos

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

Logo em seguida à apresentação dos objetivos a serem perseguidos pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação, a Lei traz, em seu art. 5º, as diretrizes pelas quais o sistema será regido.

Destarte, o SNUC será regido por diretrizes que: assegurem que no conjunto das unidades de conservação estejam representadas amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, *habitats* e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, salvaguardando o patrimônio biológico existente (inc. I); Assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação (inc. II); Assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação (inc. III); Busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação (inc. IV); Incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional (inc. V); Assegurem, nos casos possíveis, a

sustentabilidade econômica das unidades de conservação (inc. VI); Permitam o uso das unidades de conservação para a conservação *in situ* de populações das variantes genéticas selvagens dos animais e plantas domesticados e recursos genéticos silvestres (inc. VII); Assegurem que o processo de criação e a gestão das unidades de conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais (inc. VIII); Considerem as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais (inc. IX); Garantam às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos (inc. X); Garantam uma alocação adequada dos recursos financeiros necessários para que, uma vez criadas, as unidades de conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos (inc. XI); Busquem conferir às unidades de conservação, nos casos possíveis e respeitadas as conveniências da administração, autonomia administrativa e financeira (inc. XII); e, busquem proteger grandes áreas por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas (inc. XIII).

Faz-se mister, destacar que:

[..] como decorrência do mandato constitucional, incumbe ao Poder Público e à coletividade a tutela ou vigilância sobre o meio ambiente. Neste sentido, as diretrizes invocam a participação efetiva das populações locais em todo o processo de criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Isto vale, não apenas para as áreas já criadas ou as que dependem diretamente do Poder Público, mas, ainda, para outras que podem ser estabelecidas e administradas a partir de iniciativa das comunidades locais e das organizações privadas. Subentende-se que as ONGs e militâncias pró meio ambiente possam e devam exercer um papel especial nesse processo". (MILARÉ, 2004 p. 243).

Traz ainda a Lei 9.985/2000, para melhor orientar os seus aplicadores, facilitando a compreensão e a utilização de seus diversos conceitos, nos demais incisos do art. 2º, a definição de conservação da natureza, diversidade biológica, recurso ambiental, preservação, proteção integral, conservação *in situ*, manejo, uso indireto, uso

direto, uso sustentável, extrativismo, recuperação, restauração, zoneamento, plano de manejo, zona de amortecimento e corredores ecológicos.

Nesse sentido, no que diz respeito às definições trazidas pela Lei, vale destacar conforme os dizeres de Antunes (2000, 313), que:

[...] um fator de indiscutível valor da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, é a definição de conceitos normativos aplicáveis às unidades de conservação, pois não há qualquer dúvida que as denominações que até então vinham sendo aplicadas eram bastante confusas e muito pouco claras. Com efeito, conceitos como Estação Ecológica, Reserva Biológica e outros, não raras vezes se sobrepunham, levando a uma enorme anarquia em prejuízo da proteção ambiental. Em boa hora, a novel legislação veio a estabelecer uma disciplina bastante adequada para o tema.

Desse modo, deve-se entender por conservação da natureza o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral (inc. II). Diversidade biológica, por sua vez, é a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreende ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas (inc. III). Já o recurso ambiental incorpora a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora (inc. IV);

Continua a Lei definindo preservação como o conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção em longo prazo das espécies, *habitats* e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais (inc. V); e proteção integral é a manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais (inc. VI). Por sua vez, a Lei define como conservação *in situ* a conservação de ecossistemas e *habitats* naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características (inc. VII); e, manejo como todo e qualquer procedimento

que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas (inc. VIII);

Quanto ao uso das unidades de conservação, dispõe a Lei que uso indireto é aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais (inc. IX), enquanto que uso direto é aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais (inc. X). Já o uso sustentável é definido pela Lei como a exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável (inc. XI);

No mesmo sentido a Lei define extrativismo como o sistema de exploração baseado na coleta e extração, de modo sustentável, de recursos naturais renováveis (inc. XII); a recuperação é definida como a restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição de não degradada, que pode ser diferente de sua condição original (inc. XIII) e, restauração, como a restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada o mais próximo possível da sua condição original (inc. XIV);

Dispõe ainda a Lei que zoneamento é a definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz (inc. XVI); Plano de manejo é o 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 (inc. XVII); Zona de amortecimento é o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade (inc. XVIII); e Corredores ecológicos são porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais (inc. XIX).

Desse modo, as definições trazidas pela Lei facilitam e muito a compreensão e a sua implementação, cumprindo com seus objetivos inerentes e atendendo aos fins a que se propõe.

3.2 Categorias das unidades de conservação

As categorias de Unidades de Conservação, conforme dispõe o art. 7º da Lei 9.985/2000, são duas, cada qual com as suas características específicas:

- a) as Unidades de Proteção Integral;
- b) as Unidades de Uso Sustentável, cada qual com as suas características específicas.

Enquanto as Unidades de Proteção Integral têm como objetivo básico preservar a natureza, admitindo, como regra, apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, as Unidades de Conservação de Uso Sustentável têm como objetivo básico compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Nesse sentido, essas duas categorias de Unidades de Conservação, são formadas por outras categorias de unidades de conservação.

Como bem se pode ver na Lei, o grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidades de conservação:

- a) Estação Ecológica;
- b) Reserva Biológica;
- c) Parque nacional;
- d) Monumento Natural; e,
- e) Refúgio da Vida Silvestre.

A Lei define os objetivos de cada uma dessas categorias de unidades de conservação. Nesse sentido, a estação ecológica tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas (art. 9º).

Já o objetivo da reserva biológica é a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais (art. 10).

No que diz respeito ao Parque Nacional, seu objetivo básico é a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (art. 11). Já o Monumento Natural tem como objetivo básico preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica (art. 12). Por fim, o Refúgio de Vida Silvestre tem como objetivo proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória (art. 13).

Já o Grupo das Unidades de Uso Sustentável é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação:

- a) Área de Proteção Ambiental;
- b) Área de Relevante Interesse Ecológico;
- c) Floresta Nacional;
- d) Reserva Extrativista;
- e) Reserva de Fauna;
- f) Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e
- g) Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Destarte, no que tange às Unidades de Uso Sustentável, a Lei define as categorias de unidades de conservação que a compõem, bem como traz seus objetivos, de forma expressa.

Assim, Área de proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (art. 15). Já a Área de Relevante Interesse Ecológico é uma área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza (art. 16).

A Lei define a Floresta Nacional como uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e como seu objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas (art. 17).

No que se refere às reservas, temos quatro espécies dentro das Unidades de Uso Sustentável. A Reserva Extrativista deve ser entendida como 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 (art. 18). A Reserva de Fauna, por seu turno, é uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos (art. 19). A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica (art. 20). Seu objetivo básico é

preservar a natureza e, ao mesmo tempo, 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, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações (§ 1º, art. 20). Já a Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, cujo objetivo é conservar a diversidade biológica (art. 21).

A Lei traz ainda a possibilidade de transformação total ou parcial de unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável em unidades do grupo de Proteção Integral. Todavia, esta só poderá ocorrer por meio de instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, precedida, no entanto, de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade (§§ 5º e 2º do art. 22).

Segundo Antunes (2000, p. 313):

[...] mediante a edição de tal lei, o legislador ordinário buscou harmonizar as diferentes unidades de conservação existentes no ordenamento jurídico brasileiro. A idéia de um sistema nacional significa que todos os integrantes da Federação devem adotar o modelo estabelecido pela Lei Federal que, no particular, deve ser entendida como uma lei que estabelece uma hierarquia organizacional entre os diferentes entes federativos..

3.3 Administração das unidades de conservação

De acordo com a Lei nº 9.985/2000, o SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições (art. 6º):

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

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

III – Órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação.

A Lei abre ainda a possibilidade de que podem integrar o SNUC, excepcionalmente e a critério do CONAMA, unidades de conservação estaduais e municipais que, concebidas para atender a peculiaridades regionais ou locais, possuam objetivos de manejo que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma das categorias previstas na Lei e cujas características permitam, em relação a estas, uma clara distinção.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação desenvolveu-se a partir de um conhecimento social existente. É um sistema no sentido de elaboração racional coordenada. Toma como base de ordenação um conhecimento predominantemente científico. Constituindo-se a ciência de elaborações racionais a partir das diversas maneiras de se ver o mundo, pode-se afirmar que o SNUC é uma racionalização do espaço, a partir de conhecimentos revelados pela ciência. O SNUC é um empreendimento da razão, a partir de conhecimentos obtidos da Biologia, Geografia, Antropologia. (DERANI, 2001).

Cabe enfatizar que as unidades de conservação se erigem em causas exemplares de desenvolvimento ambiental brasileiro. Elas constituirão modelos de estímulo e de conservação ambiental para que o Poder Público, particularmente o Municipal, as comunidades locais e as OSCIPs, entre outros, reproduzam, em escala menor, por todo o território nacional, áreas de tratamento especial sem as exigências e as formalidades estabelecidas pelo SNUC. Até mesmo o ambiente urbano poderá beneficiar-se desse mecanismo, como é previsto no Estatuto da Cidade (MILARÉ, 2004).

Segundo a Convenção da Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto 2.519, de 16.03.1998, publicado no DOU de 17.3.1998, em seu art. 2º destaca que: “[...] as unidades de conservação inserem-se no conceito de área protegida, levando-se em conta a sua definição: “área definida geograficamente, que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação”

A exigência de uma lei que protege especialmente algumas áreas, não pode permitir o enfraquecimento da proteção da qualidade de vida nas demais áreas. Como diz Machado (2004, p. 79):

A maneira como as cidades se foram constituindo, na maioria dos países, criou dois mundos distanciados – o urbano e o rural. A própria ocupação e exploração do espaço rural está levando à necessidade de serem reservadas áreas submetidas a regras mais severas. Não nos iludamos com a possibilidade de êxito dessa política pública, se continuarmos a cavar um fosso profundo entre o ser humano e o ambiente no qual ele vive.

O importante é notar que a razão de ser da Lei que institui o SNUC está no fato de que o ser humano por si só não toma consciência de como devem se dar a ocupação dos espaços. Destarte, faz-se mister uma lei determinando como deve se dar tais comportamentos.

4 COMPENSAÇÃO AMBIENTAL E A INSEGURANÇA JURÍDICA DO INSTRUMENTO EM FACE DA AUSÊNCIA DE DISCIPLINAMENTO LEGAL

4.1 Origem e significado da terminologia “compensação”

Para melhor se compreender o tema a ser trabalhado nessa monografia foi realizada uma pesquisa acerca da origem e significado da palavra compensação e, também, de algumas de suas aplicações em outras áreas do conhecimento.

Em uma análise etimológica, o termo compensação deriva do latim *compensatio, compensationis*.

De acordo com Faria (1956), o termo latino *compensatio*, expressa o sentido próprio de “Ação de pesar várias coisas ao mesmo tempo e, na acepção de equilíbrio, já fora utilizado por Cícero (Marcus Tullius, 106-43 a.C.)”.

Do latim, o termo foi acolhido pelas línguas neolatinas, com o mesmo sentido, como se vê, por exemplo, no português, no francês e no espanhol, e até em línguas anglo-saxônicas, como o inglês e o alemão.

Nos diversos dicionários da língua-portuguesa ora consultados, constata-se que o sentido dado à palavra COMPENSAÇÃO é sempre o mesmo, qual seja, ato ou efeito de compensar, indenizar, dar alguma coisa em compensação.

Pode-se, ainda, observar a utilização do termo pesquisado em diversas áreas, como os exemplos que seguem:

- Na Economia, é o acerto de contas caracterizado pelo cancelamento de débitos recíprocos;
- No Direito, a compensação é um instituto originário do Direito Civil que tem por prisma a extinção de obrigações, até o valor da quantia, entre pessoas. Compensação tributária (CASTRO, 2002, p. 1);
- Na atividade bancária, há também a compensação de cheques e de outros papéis, diariamente operada e centralizada no Banco Central, através da qual os bancos trocam, entre si, os cheques recebidos de seus clientes, compensando os respectivos valores;

- E, no âmbito ambiental, com o qual há de se ter uma maior dedicação, como se vêem nas linhas que seguem, é um mecanismo financeiro de compensação pelos efeitos de impactos não mitigáveis, ocorridos quando da implantação de empreendimentos.

Citem-se outras acepções na língua portuguesa:

Na Grande Enciclopédia Larousse Cultural (1995) encontramos “Ação de compensar. Indenização: dar alguma coisa em compensação. Neutralizar a perda com o ganho, o mal com o bem. Ação de equilibrar um efeito com o outro.”

Já no Novo Dicionário Aurélio, tem-se “COMPENSAR: estabelecer equilíbrio entre; contrabalançar; equilibrar; reparar o dano, o incomodo, etc.; extinguir simultaneamente encargos recíprocos de dois devedores.”

Conforme Aulete (1970), significa: “Ato de compensar, de contrabalançar; equilíbrio, igualdade, proporção, compensação entre os ganhos e as perdas.”

Nos outros idiomas comentados, a etimologia é a mesma. O termo procede do latim. Compensar: *compenser* (francês); *compensar* (espanhol); *to compensate* (inglês); *kompensieren* (alemão).

No idioma francês, por exemplo, o termo *compensation* significa a ação de compensar; fazer compensação de uma coisa com uma outra; resultado desta ação. Mortier (1953) refere-se ao *Système de Compensations*, como:

[...] uma teoria filosófica e doutrina de otimismo universal, desenvolvida pelo francês AZAIS (Pierre Hyacinthe, 1766-1845), exposta principalmente no seu livro *Des Compensations dans les destinées humaines*, buscando demonstrar que o bem e o mal se compensam e justificam, assim, a ordem natural das coisas.

Ainda com relação ao idioma francês, o Larousse – dictionnaire usuel (1986), registra o termo *compensation* “[...] como ação de compensar; ato de equilibrar um efeito por um outro; neutralizar uma desvantagem por uma vantagem.”

Já em Espanhol, compensação significa segundo Perez (1953) “[...] compensar uma coisa com outra.”

Quanto ao idioma Inglês, o termo *compensation*, conforme Houaiss (1981) significa “[...] paymente, remuneration, balance.”

Segundo Tochtrop (1984), em alemão a palavra *kompensation* tem origem no verbo *kompensieren* (compensar), com o mesmo sentido adotado pelas línguas comentadas.

4.2 Compensação no âmbito ambiental

A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída através da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, faz constar em art. 2º que a mencionada Lei, “tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana [...]”

Com o advento da Lei supra, passamos a avaliar os impactos ambientais causados por empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais que sejam efetiva ou potencialmente poluidoras e capazes de causar degradação ambiental, como reza um dos seus artigos (art. 9º).

Obedecendo a ordem cronológica da legislação, há de se mencionar que, em 23 de janeiro de 1986, a Resolução CONAMA 001, estabeleceu as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para o uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental. Em 1988, a Constituição Federal, primeira a destinar um capítulo para tratar exclusivamente das questões ambientais, em seu art. 225, §1º, IV, obrigou o Poder Público a “[...] exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

Já no final da década de 90, mais precisamente em 1997, a Resolução CONAMA 237, revisou os procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de maneira a fortalecê-lo como instrumento de gestão ambiental.

O inciso III, do art. 6º, da Resolução CONAMA 001/86 preceitua que o Estudo de Impacto Ambiental deve fazer a “[...] definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e os sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas”.

Ocorre que alguns impactos não são passíveis de medidas mitigadoras, entre eles estão: a perda da biodiversidade, a perda de áreas representativas do patrimônio cultural, histórico e arqueológico, dentre outras. Nestes casos, a única alternativa é a compensação destas perdas através da destinação de recursos para a manutenção de Unidades de Conservação ou criação de novas unidades.

Nesse sentido, a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (regulamentada pelo Decreto nº 4.340/02, posteriormente alterado pelo Decreto nº 5.566/05), ao instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, em seu art. 36, caput e §1º, estabeleceu que o empreendedor, durante o licenciamento de empreendimento de significativo impacto ambiental, tem a obrigação de apoiar a implantação e a manutenção de unidade de conservação, mediante a destinação de, no mínimo 0,5% (meio por cento) sobre os custos totais para a sua implantação. Isso é o que denominamos de compensação ambiental.

O instrumento da compensação ambiental, desde o seu surgimento, foi muito criticado pelos representantes do setor produtivo, com destaque para a indústria de base e de infra-estrutura.

Essa problemática se deve à ausência de valores máximos de cobrança; à dificuldade em conceituar o que seja significativo impacto ambiental; à falta de um cálculo metodológico que correlacione diretamente o tamanho do empreendimento; seus possíveis impactos negativos no meio ambiente e o financiamento das unidades de conservação, cumulado com o poder discricionário do agente público.

A lei definiu um valor mínimo que qualquer empreendimento, com significativo impacto ambiental, deve pagar como compensação, qual seja o de 0,5% do valor do investimento.

No entanto, o governo federal ainda não definiu o valor máximo para essa cobrança. Alguns conhecedores da área acham que esse valor poderá ficar em torno de 2% ou 3%, o que já é considerado muito elevado pelo setor empresarial, que teme que o valor suba ainda mais. Para muitos empresários, se isso ocorrer, a compensação passará a ser mais um imposto sobre o setor produtivo.

4.3 Art. 36 da Lei 9.985/2000

Destaca-se que o art. 36 da Lei 9.985 de Julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e que foi regulamentado pelo Decreto nº 4340, de 22 de agosto 2002 e alterado pelo Decreto nº 5.566 de 26 de outubro de 2005, contem, especificamente, o instrumento de compensação ambiental, conforme excerto da referida Lei, a seguir:

[...]

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.(Regulamento)

§ 1o O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.

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

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

[...]

Observa-se, nesse artigo 36 a preocupação de se dar um tratamento jurídico adequado nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos que possam ser identificados como aqueles com potencial de degradação ou de significativo impacto ao meio ambiente, orientando o montante e a aplicação de recursos para a criação, a implantação e a manutenção de unidades de conservação de proteção integral, caracterizando o que, em Direito Ambiental, é denominado de “Compensação Ambiental”. Vale salientar que, com essa alteração do decreto, será papel do órgão licenciador estabelecer o grau de impacto causado por um empreendimento para fins da aplicação da compensação ambiental.

Como já se salientou, o Artigo 36 da Lei 9.985/2000 foi regulamentado pelo Decreto nº 4.340 de 22 de agosto de 2002, alterado pelo Decreto nº 5.566 de 26 de outubro de 2005, que dispõe o seguinte:

Art. 1º O caput do art. 31 do Decreto no 4.340, de 22 de agosto de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 31. Para os fins de fixação da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei no 9.985, de 2000, o órgão ambiental licenciador estabelecerá o grau de impacto a partir de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA realizados quando do processo de licenciamento ambiental, sendo considerados os impactos negativos e não mitigáveis aos recursos ambientais. (NR)

Observa-se, no entanto, que esses normativos jurídicos são os instrumentos que vieram consolidar e dar o devido amparo legal para a execução dos mecanismos de compensação ambiental, proporcionalmente ao grau de impacto específico de cada empreendimento em licenciamento ambiental, o que nos faz inferir que o órgão ambiental licenciador é a instituição competente para estabelecer o grau de impacto ambiental, a partir de estudos previamente realizados.

É importante frisar que o Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, determina em seu Capítulo 8º os principais fundamentos da compensação ambiental, que serão apresentados mais adiante no próximo capítulo.

4.3.1 *Licenciamento ambiental e unidades de conservação*

A Conferência de Estocolmo, realizada pela Assembléia Geral da ONU, em 1972, foi o marco histórico que determinou o início da preocupação mundial com a preservação do meio ambiente. O resultado dessa Conferência foi uma declaração firmada pelos países signatários, contendo vinte e três princípios, que acabaram refletindo na legislação interna desses países, inclusive daqueles que não subscreveram o documento. Embora sem previsão expressa da exigência do estudo de impacto ambiental, passamos a observar que muitos princípios recomendam a adoção de medidas preventivas para a proteção do meio ambiente.

Em decorrência da então Conferência, é publicada, no Brasil, a Lei nº 6.938/81, que, em seu art. 9º, IV, traz o licenciamento ambiental e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente.

Em regra, toda atividade poluidora ou potencialmente poluidora, necessita de autorização do órgão ambiental competente para ser desenvolvida, e isso se dá através de um procedimento denominado licenciamento ambiental. A Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA⁵ n° 237/97), no seu ANEXO A, elenca uma série de atividades em que é obrigatório o licenciamento, embora outras atividades, ali não mencionadas, também possam ter o licenciamento exigido pelo órgão ambiental responsável.

Como prega a Constituição Federal, o meio ambiente é considerado um bem de uso comum. Sendo assim, qualquer intenção do homem na utilização dos recursos naturais que venha a causar impacto ambiental, ou seja, uma alteração adversa ao meio ambiente, deverá ser submetida aos órgãos ambientais competentes para que esses possam consentir na atividade ou na execução da obra pretendida.

As atividades ou obras, que potencial ou efetivamente causem danos ao meio ambiente, devem submeter-se ao processo de licenciamento, que em princípio, é antecedido de prévios Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

Licenciamento ambiental pode ser conceituado como o procedimento administrativo, através do qual, o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação, modificação e operação de atividades e empreendimentos que utilizam recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores.

A fim de se adentrar no papel das Unidades de Conservação, é interessante conceituar o que é uma “área protegida”; o que são “categorias de manejo” e, por fim, o que é uma “unidade de conservação”.

Entende-se por área protegida aquela superfície de terra ou do mar, especialmente configurada com fins de proteção e manutenção da diversidade biológica, assim como dos seus recursos naturais e dos recursos culturais que lhes sejam associados, e manejada por meios jurídicos ou outros meios específicos.

⁵ O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, foi instituído pela Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto 99.274/90. (BRASIL. MBA, 2007).

Nesse contexto, tem-se, ainda, o que se denomina de categorias de manejo, que são os diversos tipos de unidades de conservação, cujas finalidades poderão ter uma dimensão maior ou menor, de acordo com o objetivo de preservação do ecossistema natural.

Envolvidas nessa seara das categorias dos espaços ambientais protegidos estão as unidades de conservação, que se caracterizam de acordo Milano (2001, p. 56) como:

[...] porções do território nacional, incluindo as águas territoriais, com características naturais de relevante valor, de domínio público ou propriedade privada, legalmente instituídas pelo Poder Público com objetivos e limites definidos, sob regimes especiais de administração e às quais aplicam-se garantias de proteção.

Embora, em nosso País, as iniciativas para a implantação e estabelecimento de unidades de conservação tenham se originado no ano 1876 com a criação de dois parques nacionais na Ilha do Bananal, e outro em Sete Quedas, apenas em 1937 foi criado o primeiro parque nacional brasileiro, denominado-se Parque Nacional de Itatiaia, situado no Estado do Rio de Janeiro, e, posteriormente, em 1939, o Parque Nacional de Iguaçu, no Estado do Paraná. Isso demonstra que foi apenas a partir da metade do século XX que as preocupações com a conservação da biodiversidade se tornaram um objetivo explícito das unidades de conservação. Tais iniciativas no Brasil vieram, por certo, refletir o início da sensibilização mundial para a necessidade da existência de espaços naturais institucionalmente protegidos.

De todo modo, infere-se que as unidades de conservação podem ser uma categoria que melhor representa as iniciativas estratégicas de proteção aos atributos e patrimônios naturais, que buscam efetivamente conservar a fauna e a flora, e, também, os processos ecológicos que regem os ecossistemas, garantindo a manutenção do estoque da biodiversidade, estando, portanto em nível jurídico pela Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, a qual será apresentada, por ser o objeto de investigação desse trabalho monográfico, com foco em seu artigo 36, a seguir.

No Brasil, a instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente deve ser precedida de

autorização ambiental do órgão público competente, através do processo de licenciamento ambiental.

As normas essenciais para a execução do licenciamento ambiental, a cargo diretamente dos respectivos órgãos de meio ambiente nas três esferas de governo, estão na Lei nº 6.938/81 e nas resoluções CONAMA 001/86 e 237/97.

A primeira inseriu o licenciamento no ordenamento jurídico pátrio, como um dos instrumentos pelos quais se realiza parte dos objetivos da política nacional do meio ambiente e dentro de um contexto normativo regido por princípios de Direito Ambiental. A segunda, que regulamenta e estrutura o estudo de impacto ambiental – um dos instrumentos articulados para alcançar os objetivos desse processo – acaba por ser essencial para a compreensão do próprio licenciamento. A terceira é o verdadeiro regulamento do licenciamento ambiental, cujo procedimento e cuja estrutura estão nela descritos.

Nestes termos, o artigo 10, da Lei nº 6.938/81, que cuida da Política Nacional do Meio Ambiente, preceitua que:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Reforçando os preceitos trazidos pela Política Nacional do Meio Ambiente, o artigo 1º, da Resolução CONAMA 237/97, conceitua o Licenciamento Ambiental como sendo:

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

Em conformidade com o que fora supramencionado, o artigo 2º da mesma Resolução determina que:

A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais

considerados efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

Para alguns autores, como Moraes (2001, p. 81), “[...] o momento do licenciamento é, na verdade, a primeira fiscalização de conformidade, ou seja, uma verificação preventiva da utilização dos recursos naturais da forma indicada na lei”.

Milaré (2004) conceitua o licenciamento ambiental como uma ação típica e indelegável do Poder Executivo, na gestão do meio ambiente, por meio da qual a Administração Pública procura exercer o devido controle sobre as atividades humanas que possam causar impactos ao meio ambiente.

Com base nos ensinamentos de Milaré (2004), o licenciamento ambiental é ato uno, de caráter complexo, em cujas etapas intervêm vários agentes e que deverá ser precedido de EIA/RIMA, sempre que houver impacto ambiental significativo, e que, embora com prazo de validade previamente estipulado, o licenciamento ambiental não poderá ser suspenso por simples discricionariedade do administrador público, muito menos por arbitrariedade desse.

Por outro lado, na visão de Fiorillo (2006, p. 63), o licenciamento, antes de ser um ato, é um procedimento, vejamos:

Licenciamento ambiental, por sua vez, é o complexo de etapas que compõem o procedimento administrativo, o qual objetiva a concessão de licença ambiental. Dessa forma, não é possível identificar isoladamente a licença ambiental, porquanto esta é uma das fases do procedimento [...] O licenciamento ambiental é um instrumento de caráter preventivo de tutela do meio ambiente [...] O licenciamento ambiental não é ato administrativo simples, mas sim um encadeamento de atos administrativos, o que lhe atribui a condição de procedimento administrativo. Além disso, importante frisar que a licença administrativa constitui ato vinculado, o que denuncia uma grande distinção em relação à licença ambiental, porquanto esta é, como regra, ato discricionário.

Para Henkes e Kohl (2005, p. 400), “[...] o licenciamento é um procedimento, um conjunto de atos, que almeja ao final a concessão das licenças ambientais, quais sejam: licença ambiental prévia, licença ambiental de instalação e licença ambiental de operação”.

Assim deve ser visto o licenciamento ambiental: como o processo administrativo no decorrer ou ao final do qual a licença ambiental poderá ou não ser concedida.

O inciso II, do artigo 1º da Resolução 237/97, define o conceito legal de licença ambiental:

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

Não devemos confundir o licenciamento ambiental com a licença ambiental. O licenciamento é o processo administrativo por meio do qual se verificam as condições de concessão da licença, que, por sua vez, é ato administrativo que concede o direito de exercer toda e qualquer atividade utilizadora de recursos ambientais efetiva ou potencialmente poluidoras.

Dessa forma, é correto dizer-se que não existe licença ambiental sem licenciamento ambiental, mas que é possível a existência do licenciamento e a ausência da licença, porque é ao longo do licenciamento ambiental que se verifica se a licença ambiental pode ou não ser concedida.

Quando do recebimento da licença, o empreendedor assume os compromissos para a manutenção da qualidade ambiental da área de influência do local em que pretende se instalar e operar.

Assim, se cada licença ambiental aponta expressamente uma série de condicionantes que devem ser seguidas pelos empreendedores, é mais do que correto considerar-se o licenciamento ambiental como a base estrutural da gestão ambiental pelas empresas e demais atividades capazes de causar impacto ambiental.

O licenciamento ambiental é o instrumento mais efetivo da Política Nacional do Meio Ambiente e adquire especial importância, na medida em que serve como mecanismo de articulação entre os demais instrumentos, a exemplo da avaliação de impactos ambientais, que se podem observar, através do estudo de Impacto Ambiental

(EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e ainda, dos padrões de qualidade ambiental e do zoneamento urbanístico ou ambiental.

Desse modo, pode-se afirmar que o Licenciamento Ambiental é uma ferramenta de importância significativa à gestão ambiental e, por conseguinte, ao empreendedor, pois lhe permite identificar os efeitos ambientais do seu negócio, e como tais efeitos podem ser geridos. Nesse sentido, a Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, como já foi aqui explanado, estabeleceu os mecanismos à preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, objetivando assegurar no Brasil o desenvolvimento socioeconômico e o respeito ao ser humano. Nesse contexto, o Licenciamento é um desses mecanismos que promove a interface entre o empreendedor cujas ações empreendedoras e/ou econômicas podem vir a interferir na estrutura do meio ambiente, e o Estado, que garante a conformidade com os objetivos dispostos na política estabelecida.

4.3.2 Empreendimento de significativo impacto ambiental

É importante deixar claro o que o significado de impacto ambiental é diferente do de dano ambiental⁶. A Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986 (Publicado no D.O.U. de 17 fev. 1986), destaca em seu art. 1º que impacto ambiental é:

[...] qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente afetem

- I. a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II. as atividades sociais e econômicas;
- III. a biota;
- IV. as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V. a qualidade dos recursos ambientais.

Ainda, de acordo com essa mesma Resolução, algumas atividades econômicas pertencem à categoria daquelas que podem causar significativo impacto ambiental. Nesse contexto, elencar-se-á, de forma sintética, o que é destacado em seu art. 2º:

⁶ Entende-se, portanto, como dano ambiental qualquer alteração adversa da qualidade ambiental. (MARTINS, 2002).

[...]

Artigo 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA, em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

- Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;
- Ferrovias;
- Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;
- Aeroportos, conforme definidos pelo inciso I, artigo 48 do Decreto n.32, de 18.11.66;
- Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;
- Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230Kv;
- Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;
- Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);
- Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;
- Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;
- Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;
- Complexo e unidades industriais agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);
- Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;
- Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;
- Projetos urbanísticos, acima de 100ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental, a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;
- Qualquer atividade que utilize carvão vegetal em quantidade superior a dez toneladas por dia.

Por outro lado, o texto da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 não definiu formalmente o que seriam empreendimentos de significativo impacto ambiental. Ou seja, ainda há muita subjetividade para se estabelecer qual projeto será enquadrado no âmbito da compensação. Também, na literatura em Direito Ambiental, não há uma idéia conceitual construída para essa terminologia adotada pela referida Lei, supondo-se que seja isso verificado, na prática, a partir da ferramenta de Avaliação de Impactos Ambientais – AIA de um prévio Estudo de Impacto Ambiental – EIA. Nesse contexto, Nobre Júnior et al (2005, p. 65) destaca:

A Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), instrumento de planejamento e gestão, com procedimentos associados a algumas formas de processo decisório, como o licenciamento ambiental, é composta por 08 (oito) etapas que deverão ser seguidas para aprovação de um determinado projeto a ser avaliado, a saber:

- 1) Triagem ou seleção dos projetos a serem submetidos ao procedimento;
- 2) Estabelecimento de termos de referência para a realização do estudo;
- 3) Elaboração de um estudo técnico denominado Estudo de Impacto Ambiental;
- 4) Preparação do documento intitulado Relatório de Impacto Ambiental;
- 5) Mecanismos formais de presença do público como audiência pública;
- 6) Análise técnica e revisão dos estudos apresentados;
- 7) Decisão formal quanto ao mérito do empreendimento;
- 8) Acompanhamento dos programas de atenuação e compensação de impacto.

Entende-se, no entanto, que o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, como uma das etapas do processo de Avaliação de Impactos Ambientais, objetiva ser uma espécie de diagnóstico do risco para análise de conveniência e oportunidade por parte do órgão responsável da administração pública que irá expedir a licença ambiental para o exercício de dada atividade econômica.

4.3.3 EIA/RIMA

No Brasil, a década de 1980 foi um marco da conscientização ambiental. Sendo assim, no início da mencionada década, nosso País já possuía legislação pertinente que exigia a determinação de estudos de Impacto Ambiental. A Lei nº 6803/80 dispunha sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas

críticas de poluição, determinou a exigência de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para a aprovação de zonas de uso estritamente industrial destinadas à localização de pólos petroquímicos, carboquímicos, bem como as instalações nucleares.

Em 1981, a Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, considerou o Estudo de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da política ambiental do País. Passou a ser exigido, de forma mais ampla do que era no contexto da Lei nº 6.803/80, tanto nos projetos públicos quanto nos particulares, industriais ou não industriais, urbanos ou rurais, em áreas críticas ou não. O Decreto Federal nº 88.351, de 1º de junho de 1983, regulamentou a Lei nº 6.938/81 e vinculou a avaliação de impactos ambientais aos sistemas de licenciamento de empreendimentos.

O empreendimento, atividade ou obra que cause significativa degradação ambiental deve, apresentar o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), antes do licenciamento pretendido, de acordo com a Legislação Federal vigente: artigo 225, § 1º da Constituição Federal; Lei nº 6.938, de 31/08/1981 e seu Decreto Regulamentar, nº 99.274, de 06/06/1990; além das Resoluções CONAMA Nº 001, de 23/01/1986, que dispõe sobre diretrizes gerais para o uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental, e da nº 237, de 19/12/1997, que estabelece normas sobre o licenciamento ambiental.

Machado (2004, p. 207) considera que:

O Estudo de Impacto Ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, III, da Lei 6.938/81). As noções de estudo e avaliação se contemplam através de preceito constitucional e dos ditames da legislação ordinária (Lei 6.803/80). As verificações e análises do estudo de impacto ambiental terminam por um juízo de valor, ou seja, uma avaliação favorável ou desfavorável ao projeto.

Tanto o licenciamento ambiental, como o EIA/RIMA são regidos por normas constitucionais e infraconstitucionais dos entes políticos que compõem a Federação Brasileira (União, Estados e Municípios), dividindo-se em normas protetoras dos recursos ambientais e normas que controlam as atividades humanas sobre a natureza.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 225, § 1º, IV, exige, para a implantação de atividades ou obras que possam causar danos ao meio ambiente, o estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente elenca, dentre os instrumentos de gestão ambiental no artigo 9º, incisos III e IV, a exigência de estudo de impacto ambiental anterior ao processo de licenciamento, que está explicitado no artigo 10 e detalhado nos artigos 17 a 23 do Decreto nº 99.274/90.

Os artigos 12 da já citada Lei nº 6.938/81, assim como o 23 do Decreto nº 99.274/90 determinam que as entidades governamentais de financiamento ou gestoras de incentivos condicionarão a sua concessão à comprovação de licenciamento ambiental. Essa foi uma das formas encontradas pelo Poder Público de fazer com que o empreendedor dê importância ao licenciamento ambiental.

Se pensarmos na essência do licenciamento ambiental, e na necessidade da avaliação de impacto ambiental, que se dá através do EIA/RIMA, que, como bem disse Milaré (2004, p. 281), é a de “evitar que um projeto (obra ou atividade), justificável sob o prisma econômico ou em relação aos interesses imediatos de seu proponente, se revele posteriormente nefasto ou catastrófico para o meio ambiente”, é triste termos pressuposto legal que exija essa ligação direta entre o licenciamento ambiental e a liberação de financiamento pela instituição financeira. Essa deveria ser uma preocupação natural do empreendedor, mas tudo que é feito em prol do meio ambiente deve ser visto como positivo.

A legislação mencionada explica que a instalação de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas potencial ou efetivamente poluidoras dependerão do prévio licenciamento do órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), sem prejuízo das outras licenças cabíveis.

O Decreto nº 99.274/90, no artigo 17, repete o texto do artigo 10 da Lei 6.938/81, enquanto que seu § 1º determina que cabe ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) a fixação de critérios básicos exigíveis para a elaboração do EIA/RIMA, visando o licenciamento, contendo, dentre outros itens: diagnóstico ambiental da área, descrição da ação proposta e suas alternativas e a identificação dos impactos negativos e positivos.

O artigo 19 da Lei 6.938/81, explica que as licenças sucessivamente exigíveis pelo Poder Público são: Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação,

cujos prazos serão fixados pelo CONAMA, e no § 5º fica clara a necessidade de exame técnico dos Estados-federados e dos Municípios.

As normas de exigência do EIA/RIMA e do Licenciamento Ambiental foram regulamentadas por várias Resoluções do CONAMA, e em especial pelas de nº 001/86 e 237/97, sendo que esta última, nos incisos I a V do seu artigo 4º, prevê os casos de licenciamento por parte do órgão ambiental federal, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA): empreendimentos localizados no Brasil, país limítrofe, mar territorial, plataforma continental, zona econômica exclusiva, terras indígenas e em unidades de conservação federais; localizadas em mais de dois Estados; cujos impactos ultrapassem o país ou mais de um Estado; destinados a pesquisar, lavar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo ou que utilizem energia nuclear e bases ou empreendimentos militares.

Nos incisos I a IV, do artigo 5º da Resolução CONAMA 001/86, estão elencados os casos do licenciamento por parte do órgão ambiental estadual, como por exemplo: aqueles empreendimentos localizados em mais de um Município; situados em áreas de preservação permanente; cujos impactos ultrapassem os limites territoriais de mais de um Município ou aqueles delegados pela União aos Estados. Os Municípios podem licenciar ambientalmente as atividades que causem degradação ambiental, se o impacto for local e desde que possua estrutura administrativa adequada, além da lei municipal de exigência do estudo de impacto ambiental e os critérios de licenciamento, após ouvir os órgãos competentes da União e dos Estados, de acordo com os artigos 6º e 20.

Vale salientar que essa delimitação de competência é regulada no texto da Constituição Federal, em seu capítulo VI, artigo 225, § 1º, inciso IV, sendo, portanto, matéria constitucional.

Desse modo, os Municípios, sendo entes políticos que integram a Federação Brasileira – tal como determinado nos arts. 1º e 18 da Constituição Federal –, também podem licenciar ambientalmente atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, desde que de baixo impacto e localizadas no âmbito do território municipal. Aliás, não obstante avance em matéria de competência constitucional, o artigo 6º da Resolução CONAMA Nº 237/97 reproduz esse entendimento quando afirma:

Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas por instrumento legal ou convênio.

Embora não esteja regulamentado o parágrafo único, do artigo 23 da Constituição, que estabelece a competência comum dos três entes federados para exercerem o poder de polícia ambiental – fiscalização e licenciamento, desde que lei complementar fixe normas para a cooperação entre a União, os Estados e os Municípios, o art. 7º da Resolução CONAMA tem suprido tal necessidade, uma vez que especifica que o licenciamento ocorrerá em um único nível de competência. Nesse sentido, O Ministério do Meio Ambiente instituiu Grupo de Trabalho Interinstitucional, com a finalidade de estudar metodologia para a implantação do licenciamento ambiental de forma integrada entre os três entes federados.

Também é imprescindível que os Municípios tenham estrutura administrativa ambiental adequada, inclusive o Conselho Municipal de Meio Ambiente e leis municipais, regulamentando a exigência e análise dos estudos ambientais e do processo de licenciamento ambiental, para que possam exercer a atribuição de licenciarem atividades efetiva ou potencialmente degradadoras do meio ambiente.

Numa dimensão legalista e conservadora, as normas ambientais federais explicitam que o órgão licenciador é o Estado, e no Ceará, a tarefa de licenciar, denominada de Processo de Licenciamento Ambiental, é efetuada pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE), autarquia criada pela Lei Estadual nº 11.411, de 28 de dezembro de 1987, vinculada à Secretaria da Ouvidoria e do Meio Ambiente – SOMA, hoje substituída pelo Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente – CONPAM.

No entanto, em conformidade com o que fora mencionado anteriormente, a Constituição não exclui o município do exercício dessa atividade (art. 23, VI), o que é retificado pelo art. 6º da Resolução CONAMA 237. E em nosso Estado, particularmente, citam como principais exemplos, os municípios de Fortaleza e Sobral, que, com Secretarias⁷ de cunho ambiental e seus respectivos Conselhos, legalmente

⁷ Como exemplos dessas secretarias, tem-se: a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Controle Urbano do Município de Fortaleza – SEMAM, criada pela Lei 8.606, de 26 de dezembro de 2002, alterada pela Lei 8.692, de 31 de dezembro de 2002; e, a Autarquia Municipal do Meio Ambiente do Município de Sobral – AMA, criada pela Lei 411, de 15 de maio de 2003.

estruturados, executam seus processos de licenciamento ambiental. A Superintendência Estadual do Meio Ambiente apenas procederá ao licenciamento após apresentação da anuência emitida pelos municípios em que se localiza a atividade ou empreendimento, no que tange à lei de Uso e Ocupação do Solo, bem como, quando couber, dos demais órgãos competentes da União e do Estado, envolvidos no procedimento do licenciamento.

É evidente que a coordenação do processo de exigência do EIA é atribuição dos órgãos estaduais competentes, com exceção do IBAMA, por expressar competência federal, e dos municípios, quando se tratar de exclusivo interesse local.

Nesse contexto, destaca o art. 7º, inciso II, do Decreto 99.274/90, com alteração na redação pelo Decreto 3.942 de 2001, onde se enfatiza que cabe ao CONAMA:

Determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional. Assim, além dos casos de expressa competência federal, cabe ainda ao CONAMA a iniciativa de exigência do EIA/RIMA em caso de omissão do órgão público competente, ou, consoante dispõe o dispositivo supramencionado, sempre que julgar necessário.

Por fim, pelo fato de dizer respeito a interesses sociais e individuais indisponíveis, constitucionalmente assegurados, cabe ainda ao Ministério Público ou a qualquer órgão legitimado, a exigência, mesmo que por via judicial, da realização dos estudos de impacto ambiental.

Desse modo, está claro que o estudo de impacto ambiental deve compreender, no mínimo: a descrição do projeto e suas alternativas, nas etapas de planejamento, construção, operação e, quando for o caso, desativação; a delimitação e o diagnóstico ambiental da área de influência; a identificação, a medição e a valorização dos impactos; a comparação das alternativas e a previsão de situação ambiental futura, nos casos de adoção de cada uma das alternativas, inclusive no caso de não se executar o projeto; a identificação das medidas mitigadoras e do programa de monitoramento dos impactos; a preparação do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

Como é possível observar, o EIA é mais amplo que o RIMA, englobando-o. O EIA compreende o levantamento da literatura científica e legal pertinente, o trabalho de campo, a análise de laboratório e a redação do relatório, enquanto que o RIMA, reflete as conclusões do EIA. O estudo de impacto ambiental precede o relatório de impacto ambiental e é o seu alicerce de natureza imprescindível.

4.4 A insegurança jurídica do instrumento da compensação ambiental em face da ausência de disciplinamento legal

Sob o ponto de vista da gestão ambiental, é necessário que se “measured” os possíveis estragos que podem ser causados ao meio ambiente, configurando-se, assim, ser uma mentalidade voltada para a constituição de uma forma onde o empreendedor possa vir a “recompensar” ou compensar financeiramente os prejuízos ou os desequilíbrios causados, pelas ações de seu empreendimento, ao meio ambiente. Ainda nesse contexto, é interessante se distinguir impacto ambiental, - que, sendo significativo remete à incidência de compensação ambiental -, de dano ambiental. Qualquer dano ao meio ambiente pode, também, ser interpretado como um impacto; por outro lado, nem todo impacto pode ser entendido como uma ação danosa.

Embora os objetivos do parágrafo anterior nos pareçam claros, algumas indefinições, no âmbito do disciplinamento legal sobre essa matéria ou até mesmo sobre a sua natureza jurídica, também, nos são evidentes, os quais podemos citar: a) concluir ou se estabelecer qual a sua natureza jurídica, ou seja, se é reparatória, indenizatória ou tributária; b) a criação de um valor teto máximo para a taxa de compensação, já que na mínima estabelecida conforme o §1º, do art. 36 (aqui já apreciado), o montante a ser destinado pelo empreendedor com finalidade de compensação, a ser fixado pelo órgão ambiental responsável pelo licenciamento, não pode ser inferior a 0,5% (meio por cento) do custo total previsto para a implantação do empreendimento, sempre em consonância com o seu grau de impacto ao meio ambiente.; c) estabelecer uma metodologia para o seu cálculo; d) definir uma base de cálculo e, e) dar bases sólidas ao conceito do que se denomina de “significativo impacto ambiental”.

Nesse contexto, a não definição, por exemplo, de um teto máximo para a taxa de compensação faz-nos suscitar que esta discricionariedade conferida à administração pública, sem que haja quaisquer parâmetros em que basear a decisão, venha a ocultar

uma verdadeira arbitrariedade, acabando por violar princípios implícitos da República, como o da razoabilidade e proporcionalidade.

Quanto à sua natureza jurídica, a Compensação Ambiental é um instrumento amplamente questionado. Para Guerra (2005, p. 137), “[...] ainda não se pacificou o entendimento acerca da natureza jurídica da compensação ambiental prevista na Lei 9.985/2000, regulamentada pelo Dec. 4.340/2002. Com efeito, é questionável, do ponto de vista jurídico, se a mesma pode vir a ser classificada como preço público, tributo ou se seria uma indenização”.

A natureza jurídica indenizatória da compensação ambiental, que se enquadra no instituto da reparação civil, como uma forma de reparação pelos danos ocasionados ao meio ambiente, se sustenta no § 2º e § 3º, do art. 225 da Constituição Federal, quando é imposto ao explorador de recursos naturais, respectivamente, a obrigação de recuperar o meio ambiente degradado, e os danos causados por condutas lesivas adotadas contra o meio ambiente.

Em relação à natureza jurídica tributária da compensação, Milaré e Artigas (2005) colocam que:

[...] embora laureada com um fim socioambiental, tem natureza tributária, eis que a sua estrutura coincide com a conceituação de tributo prescrita no art. 3º do CTN. Basta ver, de fato, que é uma exigência (i) compulsória; (ii) pecuniária, com valor expresso em moeda; (iii) não constitui sanção de ato ilícito, mas ao contrário, o fato gerador é atividade empresarial lícita; (iv) foi instituída em lei; e (v) far-se-á por atividade administrativa vinculada.

No entanto, quando da análise do instrumento da compensação ambiental sob o ângulo tributário, observa-se uma série de contrapontos aos diversos princípios e normas que regem a ordem normativa.

Nesse sentido, Milaré e Artigas (2005) complementam colocando que:

[...] a compensação ambiental em análise é um preço público ou uma taxa. No entanto, a nenhuma dessas espécies se subsume a referida exação. [...] 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, II, da CF/88, e do art. 77 do CTN, 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, [...], o que efetivamente não ocorre quando do processo de licenciamento ambiental, [...].

No mais, o fato de o art. 36, § 1º da Lei 9.985/2000 ter sido omissivo quanto à fixação do percentual máximo, é ponto de extrema importância na aceitação ou não, da natureza jurídica tributária. Embora a legislação permita a criação de impostos progressivos, impõe que as faixas de sua incidência devem vir discriminadas em lei.

Consigna-se, ainda, a infração ao princípio da segurança jurídica da tributação, que almeja, entre outros fins, impedir o confisco da propriedade produtiva, justamente o que ocorre no caso em questão, onde o administrador público não tem limite máximo para fixação de alíquotas. Há de se mencionar, também, a infração ao art. 167, IV da Constituição Federal, que proíbe a vinculação de receitas.

Além da dificuldade em conceituar a natureza jurídica, se tributária, reparatória ou indenizatória, é grande, atualmente, a discussão quanto à constitucionalidade e legalidade da cobrança da compensação ambiental pelos órgãos ambientais, estando a matéria sob apreciação do Supremo Tribunal Federal em âmbito de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIn, movida pela Confederação Nacional de Indústria - CNI (ADIn nº 3.378/2004), sem que tenha sido divulgada qualquer decisão até o momento.

Segundo a CNI (2007), os dispositivos do art. 36 e os seus parágrafos da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, são inconstitucionais, eis que:

- a) violam o princípio da legalidade;
- b) violam o princípio da harmonia e independência dos poderes;
- c) violam o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade;
- d) além disso, indenização prévia, sem prévia mensuração e comprovação da ocorrência de dano, pode configurar enriquecimento sem causa pelo Estado.

Para a CNI, a compensação ambiental, também, incide sobre investimentos já tributados, configurando-se como uma bitributação. Segundo Jardim (1995, p. 14), a bitributação "[...] caracteriza-se pela tributação de um mesmo fato jurídico tributário por duas pessoas constitucionais."

Como entidade sindical de grau superior, órgão de representação máxima da indústria brasileira, a CNI aponta que a compensação ambiental tem indefinições e incoerências sobre sua aplicação prática. Com esse argumento, busca defender o aperfeiçoamento de suas regras com a finalidade de oferecer segurança jurídica aos

investidores. As suas sugestões têm como finalidade, também, melhor explicitar as situações em que a compensação será devida, as diretrizes para a sua implementação e a destinação dos montantes dela resultantes.

Assim, a agenda da CNI (2007) sobre o tema prevê:

- Aprimorar o marco regulatório, de forma que assegure a necessária segurança jurídica aos investidores privados;
- Garantir a instituição de valor máximo de 0,5% para cobrança da compensação ambiental;
- Garantir que seja aplicada somente a novos empreendimentos que causem impactos ambientais negativos não-mitigáveis;
- Garantir que a aplicação dos recursos da compensação seja destinada prioritariamente à desapropriação e regularização fundiária de Unidades de Conservação.

Mas, a maioria dos especialistas nessa temática é unânime em apontar que o ponto mais crítico e polêmico da compensação ambiental é o estabelecimento do teto ou percentual máximo que deverá ser pago pelo empreendedor, pois se infere, entre outros, que isso pode vir a inviabilizar a implantação de empreendimentos, além de não observar qual será a aplicação prioritária dos recursos pagos pelo empreendedor quando da compensação ambiental. Afirma-se, ainda, que a fórmula (percentual vezes custos totais do empreendimento) estabelecida em Lei para efetivação do cálculo da compensação ambiental pode dar margem à exigência de uma indenização de valor muito além do que deva ser o real aos danos potenciais que deverão ser previstos.

Exemplo dessa inquietude causada ao setor empresarial, decorrente da ausência de um percentual máximo para a cobrança da Compensação, veio através da Associação Brasileira de Concessionária de Energia Elétrica – ABCE que, por ser um dos setores mais penalizados com a cobrança da compensação, interpôs um Mandado de Segurança Coletivo em face do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, pleiteando, através de pedido liminar e ao final da segurança, que o judiciário limite o percentual da Compensação Ambiental em 0,5%.

Em 25 de janeiro de 2006, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região de Brasília, Distrito Federal, através de liminar concedida pelo Desembargador Federal Catão Alves (nos autos do Agravo de Instrumento nº 2005.01.00.060479-01/DF),

limitou em 05% a aplicação do percentual referente à compensação ambiental, instituída pela Lei 9.985/00.

No Mandado de Segurança, sustentou-se a tese de que a natureza jurídica do instrumento é controvertida, tornando difícil precisar se é tributária ou reparatória, e que a delegação de poderes ao órgão ambiental, para fixação do percentual da cobrança da compensação ambiental é ilegal e inconstitucional, uma vez que fere, em especial, o princípio da legalidade.

Ao conceder a liminar⁸, o Desembargador Catão Alves aceitou os fundamentos sustentados no Mandado de Segurança Coletivo, considerando, em síntese, que, diante da natureza jurídica tributária da compensação ambiental, a Lei 9.985/00, ao estabelecer que seu percentual será definido pelo órgão ambiental licenciador, sem limitá-lo ou delinear como será feita a sua gradação, fere o art. 97, inciso IV do Código Tributário Nacional – Lei Nº 5.172, 1966, como também o Princípio da Legalidade, que impõem que apenas lei em sentido estrito pode fixar as alíquotas de tributos, “[...] não sendo possível sua imposição ao alvedrio da autoridade administrativa.”

No tocante às obras de infra-estrutura, a maneira como vem sendo conduzido o debate em torno do valor cobrado a título de compensação ambiental, corre-se o risco da criação de mais um imposto. Por isso, existe a necessidade imediata de o governo federal definir o percentual máximo para a cobrança da compensação ambiental para as obras de infra-estrutura (usinas, portos, estradas etc.). Para tanto, antes que essa definição ocorra, é necessária uma análise plena dos princípios da transparência e da racionalidade. Do contrário, quem pagará a conta, mais uma vez, será o consumidor.

Muito se faz pelo aumento do Produto Interno Bruto – PIB do país, mas, paralelo a esse aumento é necessário, também, o aumento na geração de energia e isso somente ocorre através da construção de novas usinas hidrelétricas, termelétricas, e outras.

A construção de qualquer nova usina provoca impactos sobre o meio ambiente. Por essa razão, os empreendedores desenvolvem uma série de programas ambientais, dentre eles está o apoio à criação e manutenção de unidades de conservação.

⁸ Decisão suspensa por força de pedido de Suspensão de Segurança nº 2.875, proposto pelo IBAMA perante o STF.

Atualmente, as unidades de conservação são mantidas com recursos oriundos de duas fontes, quais sejam, o Orçamento da União e os valores recolhidos a título de compensação ambiental.

Em virtude de a Lei 9.985/2000 ter fixado apenas o mínimo a ser cobrado, qual seja o valor de 0,5% do valor total do empreendimento, e ter se omitido quanto ao valor máximo e critérios para defini-lo, alguns órgãos ambientais, usufruindo do poder discricionário que lhe confere o normativo legal, chegam a estabelecer valores próximos a 5% do custo do empreendimento.

Frente à possibilidade de fixação de um teto máximo para a cobrança da compensação, se questiona se os recursos garantidos, nos moldes em que estão estabelecidos, já não são suficientes para a criação e manutenção das unidades de conservação, além de que eles não são totalmente utilizados, e os que o são, não o fazem de maneira transparente.

Segundo Sales (2007, p.1):

De acordo com análise da execução orçamentária do Ministério do Meio Ambiente, realizada pela Conservação Internacional, no período de 2002 a 2005, do total do Orçamento da União autorizado para Unidades de Conservação, apenas 51,5% foram efetivamente utilizados. Em relação à falta de transparência para os recursos obtidos via compensação ambiental, no mesmo período de 2002 a 2005, segundo o Ibama, foram recebidos R\$ 40,7 milhões pelo licenciamento ambiental de empreendimentos de infraestrutura. Não se sabe se e como foram utilizados.

Como bem coloca Camphora (2007, p. 1):

[...] o IBAMA, agência ambiental responsável pela aplicação dos recursos financeiros provenientes das compensações dos licenciamentos federais, enfrenta inúmeras dificuldades de ordem burocrática e administrativa para executar as destinações junto às unidades de conservação. Importa aqui ressaltar as frágeis condições de governabilidade associadas à implementação do Art. 36 do SNUC, implicando em embaraços de ordem jurídica, institucional, administrativa, e em custos sociais significativos aos empreendimentos licenciados.

Em busca de agilidade, previsibilidade e eficiência à execução das compensações no benefício das unidades de conservação, foi criado, através de uma parceria entre o IBAMA e a Caixa Econômica Federal, o Fundo Nacional de Compensação Ambiental.

No que diz respeito à insegurança jurídica oriunda de matéria tão confusa e, em alguns casos, arbitrária, como é o da Compensação Ambiental, vale destacar a Resolução CONAMA aprovada sob nº 371⁹, de 5 de abril de 2006, que visou estabelecer a regulamentação do planejamento, recepção e aplicação das medidas compensatórias do artigo 36, da Lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, nº 9.985, de 2000. O texto dessa resolução, segundo Nogueira (2007, p.) “[...] é prejudicial para o licenciamento ambiental de empreendimentos e, como consequência, para o investimento em desenvolvimento no País.”

São observados nessa Resolução do CONAMA (Nº 371/06) alguns desacordos com o conceito legal de compensação ambiental, como no caso do seu artigo 9º, que, em seu inciso II, dispõe:

Inexistindo unidade de conservação ou zona de amortecimento afetada, parte dos recursos oriundos da compensação ambiental deverá ser destinada à criação, implantação ou manutenção de unidade de conservação de proteção integral localizada no mesmo bioma, preferencialmente na mesma bacia hidrográfica do empreendimento ou atividade licenciada, considerando as áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade, identificadas conforme o disposto no Decreto nº 5.092, de 21 de maio de 2004.

Faz-se mister o esclarecimento que à Resolução CONAMA não compete efetivar a previsão de quais recursos devam ser destinados para a criação de Unidades de Conservação, uma vez que o artigo 36, §2º, da Lei do SNUC nº 9.985/2000, estabelece que o órgão ambiental, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, poderá, sim, vir a contemplar a criação de novas unidades de conservação. Mas, tal prerrogativa, nos termos da lei, caracteriza-se por constituir-se em uma faculdade, não em um dever.

Conforme Nogueira (2007):

[...] a criação de Unidades de Conservação não pode ser uma obrigação, sob pena de infringir a essência de seu conceito contido no artigo segundo,

⁹ Em análise efetivada pelo setor jurídico da Petrobrás, em apresentação sobre compensação ambiental, durante o “2º Seminário: Energia e Meio Ambiente: Perspectivas Legais”, ocorrido em Manaus, em junho de 2006, observou-se que a lei nada dispôs acerca da cobrança de compensação ambiental de empreendimentos já implantados, fixando a cobrança apenas para os novos empreendimentos, concluindo-se, por assim dizer, que tal exigência é questionável. Foi destacado, também, que houve, no âmbito da Resolução CONAMA nº 371, de 05 de abril de 2006, a exclusão da análise de risco (impacto potencial) no estabelecimento do grau de impacto pelo órgão ambiental, deixando de contemplar esse importante aspecto de fundamentação do processo de diagnóstico resultante de um Estudo de Impacto Ambiental.

inciso I, da Lei do SNUC, cuja finalidade é proteger espaços territoriais e seus recursos com características relevantes, com objetivo de sua conservação e limites legalmente definidos.

É importante mencionar ainda uma outra espécie de arbitrariedade contida nessa Resolução (Nº 371/06), o qual, conforme Nogueira (2007), se for utilizada estrategicamente em prol dos interesses contrários aos potenciais empreendimentos, pode tornar-se um instrumento poderoso que em muito pode causar prejuízos ao andamento dos licenciamentos ambientais. Trata-se do contido no artigo 10, §1º, que assegura “[...] a qualquer interessado o direito de apresentar por escrito, durante o procedimento de licenciamento ambiental, sugestões justificadas de unidades de conservação a serem beneficiadas ou criadas”.

Entende-se que o licenciamento de empreendimentos e todo investimento envolvido nos mesmos não podem estar vulneráveis às sugestões de criação de Unidades de Conservação, por quaisquer interessados e a qualquer tempo. Desse modo, deveria, ao menos, ser estabelecido em quais ocasiões estas sugestões serão permitidas, a fim de não se infringir o princípio da segurança jurídica, dispositivo, esse, que protege o empreendedor nesse âmbito.

Vale salientar, que o princípio da segurança jurídica constitui-se em uma das garantias fundamentais do Estado de Direito, e pode ser conceituado, conforme Nogueira (2007, p. 2) como “[...] a certeza que é dada aos cidadãos de que determinadas relações ou situações jurídicas não serão modificadas por motivos circunstanciais ou por causa da conveniência política do momento.”

Outro aspecto, também questionado quanto a essa Resolução é o que diz respeito à base de cálculo para apurar o montante a ser pago pelo empreendedor no âmbito da compensação ambiental, que fere o princípio da razoabilidade, ou seja, por esse dispositivo legal, os custos totais previstos para a implantação do empreendimento vêm a penalizar aqueles empreendedores que, supostamente, investiram significativamente em equipamentos e tecnologia para proteção ambiental.

Conforme a CNI (2007):

[...] os que vão operar empreendimentos que mais investiram em equipamentos e em tecnologia de proteção ambiental - sabidamente dispendiosos - e que, em razão disso, mitigaram ou evitaram os impactos ambientais considerados significativos, são justamente os que vão ser mais

penalizados, já que a base de cálculo da compensação ambiental são os custos totais do empreendimento. Aliás, esse valor não representa medida, nem mesmo indireta, ou presumida, do dano ambiental que se pretende indenizar ou reparar e tampouco dos recursos ambientais utilizados ou impactados pelo empreendimento. Ademais, o que se pode entender por custos totais previstos para a implantação do empreendimento? Estão aí incluídos todos os encargos tributários e trabalhistas? [...]

Fundamentado em Ferreira (1993, p. 36) pode-se argumentar que muitos dos aspectos provenientes dessa Resolução CONAMA transgridem o princípio da segurança jurídica que, segundo as suas próprias palavras, é “[...] elemento fundamental do Estado de Direito – que exige que as normas sejam pautadas pela precisão e clareza, permitindo que o destinatário das disposições possa identificar a nova situação jurídica e as conseqüências que dela decorrem.”

Desse modo, conclui-se, que as restrições imputadas pelo legislador são excessivas, incoerentes e inadequadas, pois causam insegurança jurídica ao empreendedor, fazendo com que este não se sinta estimulado a investir na proteção ambiental, configurando-se, de tal modo, incompatíveis com o princípio da razoabilidade constitucional.

Assim, face ao que até agora foi exposto por esse trabalho monográfico é correto discernir que não se podem mensurar os futuros questionamentos que provavelmente aparecerão, acerca dessa matéria, mesmo após o estabelecimento de disciplinamento legal próprio pelos órgãos ambientais e a aplicação dos percentuais devidos a título de compensação ambiental, o que nos faz inferir que as discussões, envolvendo o processo de compensação ambiental, ainda estão muito longe de se findarem.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entende-se que, quando determinado Poder Público estabelece e/ou edita normativo, com fins da retirada de parte do patrimônio privado, quando da prática de certos fatos já previstos, independentemente da terminologia que se venha adotar, assim como do fim que se venha a dar ao produto recolhido, faz-se mister nesse instante, exatamente por uma questão de coerência referente à ordem e à segurança jurídica já estabelecida em nosso Estado Social e Democrático de Direito, um estudo científico rigoroso, talvez até exaustivo e bem apurado, no sentido de se situar ou categorizar, com a maior precisão possível, qual é, realmente, a natureza jurídica da norma criada, ou ainda, para se saber de que tipo de receita pública se trata; ainda mais, se tributável ou não.

Além disso, para que se possa averiguar se, em qualquer circunstância, tal criação recebeu, por parte do legislador, o cuidado de atender ao que está designado pela Constituição Federal, já que, com a emergência do novo instituto, tratamentos específicos necessitariam terem sido observados quando da sua elaboração, no sentido de não se correr o risco de se ter a sua inconstitucionalidade evidenciada e manifestada pela jurisdição competente.

No tocante à natureza jurídica do instrumento da compensação ambiental, ainda há muito que ser trabalhado, uma vez que seja admitida como indenizatória – reparação civil e tributária. Essa controvérsia existe entre os doutrinadores porque é possível encontrar, no mencionado instrumento, características de uma indenização, bem como de um tributo. No entanto, também são encontrados pontos que não justificam a natureza jurídica da compensação ambiental como indenizatória ou tributária.

Quando se observa, através da Constituição, que aquele que explorar recursos naturais tem a obrigação de recuperar o meio ambiente explorado, ou então de reparar os danos causados em razão de uma conduta lesiva ao meio ambiente (art. 225, §§ 2º e 3º), e busca em ordem cronológica anterior a essa, a Lei 6.938/81, que em seu art. 14, § 1º, impôs ao poluidor a obrigação de indenizar ou reparar os danos causados por sua atividade, introduzindo no ordenamento jurídico pátrio a responsabilidade objetiva, se

encontra fundamentos teóricos que sustentam a natureza jurídica indenizatória da compensação.

Mas também, não há como não se identificar, de certa forma, a “compensação ambiental” em face da Constituição Federal e também do Código Tributário Nacional, como uma nova exigência de natureza tributária, que se caracteriza pelo pagamento de parcela pecuniária cuja previsão está em lei, sendo exigida compulsoriamente por meio de ato administrativo vinculado da autoridade pública.

A natureza indenizatória do instrumento da compensação ambiental se enfraquece quando se avalia que o índice de percentual *versus* o custo total do empreendimento possibilita uma indenização muito superior ao dano ambiental que possa ocorrer. Não bastando, a natureza jurídica indenizatória permite que o empreendedor pague por algo que não ocorreu, ou seja, sem prévia mensuração e comprovação da ocorrência do dano.

Já a natureza tributária é questionada pelos doutos no assunto, frente ao fato de não ser identificada com as denominações de preço público ou taxa; de não ter faixa de incidência discriminada em lei, não sendo admitido, por conseqüência, como um imposto progressivo; além de ir em sentido contrário aos preceitos dos princípios da segurança jurídica da tributação e da vinculação de receitas.

Em relação à definição de um percentual máximo para a cobrança da compensação ambiental, o valor de 0,5% sobre o investimento total do empreendimento tem dado indícios de que é suficiente para a criação e manutenção das unidades de conservação, haja vista o fato de o valor indicado ser cumulativo à parte do Orçamento da União, autorizado para Unidades de Conservação, do qual, segundo consta da análise realizada pela Convenção Internacional, no período de 2002 a 2005, apenas 51,5% foram efetivamente utilizados.

Como vimos ao longo do trabalho, vários são os pontos que comprometem o fortalecimento do instrumento da compensação ambiental, implicando, muitas vezes, em embaraços de ordem jurídica, institucional, administrativa e em custos sociais significativos aos empreendimentos licenciados.

Há que se ressaltar, ainda, que a falta de transparência para os recursos obtidos a título de compensação, no sentido de conseguirmos saber se e como são utilizados, também tem prejudicado bastante o instrumento em destaque. Nesse sentido, o IBAMA, em parceria com a Caixa Econômica Federal, para garantir agilidade, previsibilidade e eficiência à execução das compensações no benefício das unidades de conservação, criou o Fundo Nacional de Compensação Ambiental

Enquanto o nosso ordenamento jurídico não tem ainda resposta correta para essa matéria, sugere-se que se reveja a base de tal instituto no sentido de se eliminar a insegurança jurídica em face da ausência de seu disciplinamento legal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 4. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.

ARAÚJO, Ubiracy. **A presença indígena nas unidades de conservação**. Disponível em: <<http://www.ibap.org/direitoambiental/artigos/ua01.doc>> Acesso em: 20 set. 2007.

AULETE, Caldas. **Dicionário contemporâneo da língua portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Delta, 1970. 5 Vol.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. Ministério do Meio Ambiente – MBA. **Conama**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/estr.cfm>>. Acesso em: 19 set. 2007.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 de jan. 1966.

_____. Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 de jul. 1980.

_____. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 de set. 1981.

_____. Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989. Altera a Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação; a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989; a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980; a Lei nº 6.902, de 21 de abril de 1981, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 de jul. 1989.

_____. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 de set. 1990.

_____. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Lex: IBAMA**. Lema – Base de dados de legislação ambiental. Disponível em: <www.ibama.gov.br>. Acesso em: 14 ago. 2007.

_____. Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 de jul. 2000.

_____. Lei n. 10.406, de 10 janeiro de 2002. Institui o código civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 de jan. 2002.

_____. Decreto nº 88.351, de 01 de junho de 1983. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, e dá outras providências e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 de jun. 1983

_____. Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a as Leis nºs. 6.902/81 e 6.938/81, que dispõem sobre a criação de Estações Ecológicas e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 de jun. 1990.

_____. Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. Promulga a convenção sobre diversidade biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 de mar. 1998.

_____. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 de ago. 2002.

_____. Decreto n. 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 - SNUC, e dá outras providências. **Lex: IBAMA**. Lema - Base de dados de legislação ambiental. Disponível em: <www.ibama.gov.br> . Acesso em: 09 abr. 2007.

_____. Decreto nº 5.566 de 26 de outubro de 2005. Dá nova redação ao caput do art. 31 do Decreto no 4.340, de 22 de agosto de 2002, que 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 de out. 2005.

_____. **Resolução Conama nº 001**, de 23 de janeiro de 1986. Define as situações e estabelece os requisitos e condições para desenvolvimento de estudo de impacto ambiental - EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA. Disponível em: <appeantt.antt.gov.br/legislacao/Regulacao/suerg/Res001-86.pdf> . Acesso em: 16 de jul. 2007.

_____. **Resolução Conama nº 237**, de 19 de Dezembro de 1997. Trata de aspectos referentes ao licenciamento ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/corama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 16 de jul. 2007.

_____. **Resolução Conama nº 371**, 5 de abril 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. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res06/res37106.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra, Pt: Almedina, 1998.

CAMPORA, Ana Lúcia. **Incertezas na implementação da compensação ambiental: custos sociais e sustentabilidade econômica do SNUC**. Disponível em: <www.ivt-rj.net/sapis/2006/pdf/AnaLuciaCamphora.pdf>. Acesso em: 16 out. 2007.

CASTRO, Pedro Paulo B. Bedran de. A compensação no Direito Civil . **Jus Navigandi**, Teresina, v. 6, n. 56, abr. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2831>>. Acesso em: 17 out. 2007.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Valor máximo para a cobrança da compensação ambiental**. Disponível em: <<http://implantacao.cni.org.br/lumis/main.jsp>>. Acesso em: 14 out 2007.

DERANI, Cristiane. O regime jurídico das unidades de conservação. In: Antônio Herman Benjamin (Coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2001.

DICIONÁRIO GRAMATICAL. Rio de Janeiro: Globo, 1953. (Organização da parte espanhola do Prof. David José Perez).

DUARTE, Marise Costa de Souza. **Meio ambiente sadio: direito fundamental**. Curitiba: Juruá, 2007.

FACIN, Andréia Minussi. Meio ambiente e direitos humanos . **Jus Navigandi**, Teresina, v.7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3463>>. Acesso em: 18 out. 2007.

FARIA, Ernesto (Org.) **Dicionário escolar latino-português**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1956.

FERREIRA, Ivete Senise. **Tutela penal do patrimônio cultural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2. ed., Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 1996.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

FORTALEZA-CE. **Lei nº 8.606**, de 26 de dezembro 2001. Cria a Secretaria de Meio Ambiente e Controle Urbano do Município de Fortaleza. **Diário Oficial [do] Município de Fortaleza-CE**, Fortaleza, CE, 27 de dez. 2001.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1996.

GRANDE ENCICLOPÉDIA LAROUSSE CULTURAL. São Paulo: Nova Cultural, 1995.

GUERRA, Sérgio. Compensação ambiental nos empreendimentos de significativo impacto. In: WERNECK, Mário (Coord.). **Direito ambiental: visto por nós advogados**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. Função social da propriedade. **Rev. de Direito Ambiental**. São Paulo, n. 25, jan./mar. 1981.

HENKES, Silviana Lúcia; KOHL, Jairo Antônio. Licenciamento ambiental: um instrumento jurídico disposto à persecução do desenvolvimento sustentável. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (Org.) **Paisagem, natureza e direito**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005. Vol 2: Landscape, nature and law.

HOUAISS, Antônio. **The exitus dictionary of the english and portuguese languages**. New Jersey: Houaiss, 1981.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Dicionário jurídico tributário**. São Paulo: Saraiva, 1995.

LAROUSSE DICTIONNAIRE USUEL. Paris, Fr: Librairie Larousse, 1986.

LEI Nº 11.411 de 28 de dezembro de 1987. In: MAIA, Alexandre Aguiar.(Org.). **Coletânea da legislação ambiental do Estado do Ceará**. Fortaleza: SEMACE, 2007.

LEI Nº 7.679, de 23 de novembro de 1988. Dispõe sobre a proibição da pesca de espécies em período de reprodução e dá outras providências. In: MEDAUAR, Odete.(Org.). **Coletânea de legislação de direito ambiental: Constituição Federal**. 5. ed. Rev., atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. (Atualizada até 04 de janeiro de 2006).

LOPES, Edgard de Oliveira. **Os direitos fundamentais sob a ótica das influências ético-filosóficas, consoante o magistério de Hans Kelsen, Miguel Reale e Willis Santiago Guerra Filho**. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2872>>. Acesso em: 02 nov. 2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 9. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Direito ambiental brasileiro**. 12. ed. rev. amp. São Paulo: Malheiros, 2004.

MARTINS, Renata de Freitas. **Responsabilidade civil ambiental**. 2002. Disponível em: <<http://sites.uol.com.br/renata.maromba/responsabilidadeambiental.htm>>. Acesso em: 11 out 2007.

MEDAUAR, Odete (Org.). **Constituição Federal**: coletânea de legislação ambiental. 5. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira. Questões fundamentais de técnica legislativa. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 6-52, jan./mar. 1993.

MILANO, M. S. Unidades de Conservação – técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade. In: Antônio Herman Benjamin (coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2001.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**, 3. ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

_____.; ARTIGAS, Priscila Santos. Compensação ambiental: questões controvertidas. São Paulo, **Rev. de Direito Ambiental**, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. _____. 20. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 2006.

MORTIER, Raoul. **Dictionnaire encyclopédique Quillet**. Paris, Fr: Librairie Ariste Quillet, , 1953.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira; SOUZA MENDONÇA, Fabiano André de; SILVEIRA NETOS, Octacílio dos Santos; XAVIER, Marcus de Alencar (Orgs.). **Direito ambiental aplicado à indústria do petróleo e gás natural**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

NOGUEIRA, Simone Pachol. **O CONAMA e a Compensação Ambiental**. Disponível em: < http://www.dazibao.com.br/boletim/0007/juridico_04.htm>. Acesso em: 17 de out. 2007.

NOGUEIRA, Alzira Papadimacopoulos. **Direito ambiental: ecologia e meio ambiente**. Disponível em: <<http://www.universoverde.com.br/trabalhoscientificos/trabcientalzizarotl.htm>>. Acesso em: 17 de out, 2007.

NONÔ, Manuella da Silva. **Aspectos específicos da Constituição Federal de 1988**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

SALES, Cláudio J. D. Compensação ambiental ou imposto. Disponível em: < http://www.acendebrazil.com.br/archives/files/20070411_Comp.ambiental_Oglobo.pdf>. Acesso em: 17 out. 2007.

SALVETTI NETTO, Pedro. **Curso de teoria do estado**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1981.

SCHILLING, Voltaire. **A união ibérica**. Disponível em: <http://www.terra.com.br/voltaire/500br/uniao_iberica.htm>. Acesso em: 17 out. 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

SOBRAL-CE. **Lei nº 411**, de 15 de maio de 2003. Criou a Autarquia Municipal de Meio Ambiente do Município de Sobral. Disponível em: <www.sobral.ce.gov.br>. Acesso em 15 de set. 2007.

TOCHTROP, Leonardo. **Dicionário alemão – português**. 6. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1984.

VIANNA, Túlio Lima. Roteiro didático de elaboração de projetos de pesquisa em direito. **Rev. Justilex**, Brasília, v. 2, n. 13, jan. 2003.