

ADRIANA DE OLIVEIRA VARELLA MOLINA

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL E COMPENSAÇÃO AMBIENTAL: APLICAÇÃO
NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Laboratório de Tecnologia, Gestão de Negócios e Meio Ambiente – LATEC da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sistemas de Gestão.

Orientador: Prof.. SERGIO PINTO AMARAL, D.Sc

Niterói
2005

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

ADRIANA DE OLIVEIRA VARELLA MOLINA

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL E COMPENSAÇÃO AMBIENTAL: APLICAÇÃO
NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Sistema de Gestão da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre. Área de Concentração Gestão Ambiental.

Aprovada em/...../.....

BANCA EXAMINADORA

Prof. Sergio Pinto Amaral, DSc – Orientador
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Gilson Brito Alves Lima, DSc
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Paulo de Bessa Antunes, DSc
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Dedico este trabalho

À minha mãe, Marlene de Oliveira, competente e combativa advogada, pelo estímulo e incentivo ao meu constante aperfeiçoamento pessoal e profissional.

Ao meu marido e companheiro, Márcio, pelo carinho, apoio, compreensão e incentivo fundamentais à elaboração desta dissertação.

Ao meu filho, Fernando, por representar o que de mais importante tenho na vida e pela compreensão, apesar da pouca idade, por esse período de distanciamento que vivemos, para elaboração desta dissertação.

À PETRÓLEO BRASILEIRO S/A – PETROBRAS, nas pessoas dos meus chefes, Nilton Maia e Guilherme Dias, que tornaram possível esta difícil conquista, que representa mais um passo no meu aperfeiçoamento profissional.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. DSc. Sergio Pinto Amaral, meu orientador e amigo, por seu descortino e pela forma segura e competente com que conduziu a elaboração dessa dissertação.

À Prof^ª DSc. Miriam Fontenelle, minha amiga, pelo incentivo, colaboração e preciosos comentários e reflexões críticas que muito contribuíram na elaboração dos estudos necessários à esta dissertação.

Ao amigo Hubmaier Andrade pela colaboração e comentários críticos competentes e essenciais à elaboração desta dissertação.

Aos colegas de trabalho:

Ronaldo Chaves Torres pelo apoio e pelo incentivo e na obtenção de material didático.

João de Campos Gomes e Luciano Cláudio Guimarães Mendes pelos constantes auxílios e estímulos e pelas sugestões feitas quando da revisão final desta dissertação.

Flávia Rodrigues da Silva e Flávia Rodrigues Batista pela ajuda nas pesquisas.

“O cuidado essencial é a ética de um planeta sustentável. ...só essa ética do cuidado essencial poderá salvar-nos do pior. Só ela nos rasgará um horizonte de futuro e de esperança.”

Leonardo Boff

RESUMO

Essa dissertação tem por finalidade apresentar uma análise crítica dos procedimentos de licenciamento ambiental na indústria do petróleo, especialmente na área *offshore* do segmento de Exploração e Produção (E&P), realizados no nível federal e da problemática introduzida no âmbito de tais procedimentos pela compensação ambiental, criada pelo artigo 36 da Lei nº 9985/00. Essa análise foi baseada na evolução dos procedimentos de licenciamento ambiental a partir da publicação da Lei Federal 9985/00. Alguns dos principais problemas relacionados ao instituto da compensação ambiental, criada pelo artigo 36 da Lei nº 9985/00, exigida no âmbito do licenciamento ambiental, são apresentados e discutidos nesta dissertação, além de apresentadas propostas de eventual solução destas questões. Consubstanciado nos aspectos conceituais e operacionais que envolvem o licenciamento ambiental no Brasil como instrumento fundamental da gestão ambiental pública e privada, inserido no artigo 9º da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA - Lei nº 6.938/ 81, foram descritos o seu respectivo procedimento, em nível federal; os conflitos de competência para licenciar; as espécies de licenças ambientais; seus prazos etc; tendo sido dada ênfase ao procedimento de licenciamento ambiental na área *offshore* do segmento de Exploração e Produção (E&P) de petróleo, realizados no nível federal, embora se tenha feito referência, ainda que superficial, ao procedimento de licenciamento ambiental na área *onshore*. Foi descrito o processo histórico das tentativas anteriores de criação da compensação ambiental referida, bem como a evolução do trâmite do projeto de lei que culminou com a edição da Lei nº 9985/00. Em relação à compensação ambiental, foi estudado, detalhadamente, o dispositivo legal que criou tal instituto, bem como os dispositivos da norma regulamentar à Lei, além de terem sido apontadas as dificuldades e problemas que passaram a se apresentar nos procedimentos de licenciamento ambiental diante da introdução deste novo instituto, sem a devida regulamentação, o que vem gerando insegurança jurídica nos gestores públicos, especialmente nos privados. Estas dificuldades e problemas necessitam de solução com o objetivo único da sustentabilidade das atividades da indústria de petróleo.

Palavras-chave: Licenciamento Ambiental, Licenciamento da Atividade de Petróleo, Compensação Ambiental, Gestão Ambiental Pública e Privada da Atividade de Petróleo.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to introduce a critical analysis of environmental licensing procedures in the petroleum industry, especially in the *offshore* area of Exploration and Production segment (E&P), accomplished on federal level, and also the problem introduced into the scope of such procedures by the environmental compensation, created by article 36 of the Law 9985/00. This analysis was based on the development environmental licensing procedures since the publication of Federal Law 9985/00. Some of the main problems related to the environmental compensation, created by article 36 Law 9985/00, required in the environmental licensing scope are introduced and discussed in this dissertation, as well as proposals are put forward of possible solutions to those issues. Considering conceptual and operational aspects that involve the environmental licensing in Brazil, as a fundamental instrument of public and private environmental management, included in the article 9th of the Environment National Politics Law – ENPL - Law 6.938/ 81, it was described its respective procedure on federal level; the competence conflicts to licentiate; the different kinds of environmental licenses; their dead-lines etc; having been given emphasis on environmental licensing procedure in *offshore* area of Exploration and Production segment (E&P) of petroleum, accomplished on federal level, although reference has been done, even superficial, to the environmental licensing procedure *onshore*. It was described previous attempts of introducing the referred environmental compensation and the historic process, that resulted in the Law 9985/00. Regarding the environmental compensation, it was studied, in full detail, the legal device that created such requirement, as well as the regulation of the Law, and also it was pointed out the difficulties and problems that started to appear in the environmental licensing procedures due to the introduction of this new rule, without proper regulation, which has been generating legal instability not only for managers in the public sector but especially in the private. These difficulties and problems need solution with the only goal of the petroleum industry sustainability.

Keywords: Environmental licensing, Petroleum Activity Licensing, Environmental Compensation, Public and Private Environmental Management in Petroleum Industry.

LISTA DE SIGLAS

ADCT -	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal
ADI –	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANP -	Agência Nacional de Petróleo
APA -	Área de Proteção Ambiental
BPD –	Barril por dia
CCA -	Câmara de Compensação Ambiental
CAPADR -	Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
CCJC -	Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania
CDA´s -	Centros de Defesa Ambiental
CF -	Constituição Federal
CMADS -	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CPS -	Centro de Promoção da Saúde
CTN -	Código Tributário Nacional
CONAMA –	Conselho Nacional do Meio Ambiente
DOU –	Diário Oficial da União
EIA -	Estudo de Impacto Ambiental
RIMA -	Relatório de Impacto Ambiental
EAS -	Estudo Ambiental de Sísmica
E&P -	Exploração e Produção
RIAS -	Relatório de Impacto Ambiental de Sísmica
EPA –	<i>Environmental Protection Agency</i>
EVA -	Estudo de Viabilidade Ambiental
EXPROPER -	Atividades de Exploração, Produção e Perfuração de Petróleo
FUNATURA -	Fundação Pró-Natureza
FVA –	Fundação Vitória Amazônica
IBAMA –	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IBDF -	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IPAAM –	Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas

LI -	Licença de Instalação
LO -	Licença de Operação
LP -	Licença Prévia
LPper -	Licença Prévia de Perfuração
LPpro -	Licença Prévia de Produção para Pesquisa
LPS -	Licença de Pesquisa Sísmica
MMA –	Ministério do Meio Ambiente
ONG -	Organização Não Governamental
PAG-	Processo de Avaliação da Gestão
PCA -	Projeto de Controle Ambiental
PETROBRAS -	Petróleo Brasileiro S/A
PL –	Projeto de Lei
PCAS -	Plano de Controle Ambiental de Sísmica
PLC-	Projeto de Lei Complementar
PNMA -	Política Nacional de Meio Ambiente
RAA -	Relatório de Avaliação Ambiental
RCA -	Relatório de Controle Ambiental
RE -	Recurso Extraordinário
SGA -	Sistema de Gestão Ambiental
SISNAMA -	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SMS -	Segurança, Meio Ambiente e Saúde
SNUC -	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STF -	Supremo Tribunal Federal
TCFA -	Taxa de Frequência de Acidentes com Afastamento
TR -	Termo de Referência

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA E DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	16
1.2	OBJETIVO E JUSTIFICATIVA	19
1.3	QUESTÕES E HIPÓTESES	21
1.4	METODOLOGIA DO ESTUDO	23
1.5	ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO	23
2	A MUDANÇA DOS PARADIGMAS SOCIAIS E TECNOLÓGICOS E A GESTÃO AMBIENTAL - A GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA E PRIVADA – A GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA E PRIVADA NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO	25
2.1	A MUDANÇA DOS PARADIGMAS SOCIAIS E TECNOLÓGICOS E A GESTÃO AMBIENTAL	25
2.2	A GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA E PRIVADA – FERRAMENTAS DA GESTÃO AMBIENTAL – A GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA E PRIVADA NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO	28
2.3.	O MODELO DE SISTEMA DE GESTÃO AMBIENTAL – SGA E A NORMA NBR ISO 14001 COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO AMBIENTAL PRIVADA	33
2.4	A GESTÃO AMBIENTAL DA PETROBRAS COMO EXEMPLO DA GESTÃO AMBIENTAL NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO	34
2.5	O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL E A GESTÃO AMBIENTAL.	39
3	O LICENCIAMENTO AMBIENTAL	44
3.1	NECESSIDADE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE OBRAS OU ATIVIDADES POTENCIALMENTE POLUIDORAS OU DEGRADADORAS DO MEIO AMBIENTE OU UTILIZADORAS DE RECURSOS AMBIENTAIS – ESCORÇO HISTÓRICO	44
3.2	NATUREZA JURÍDICA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	47
3.3	CONCEITOS DE LICENÇA, DE AUTORIZAÇÃO E DE PERMISSÃO E SUAS PRINCIPAIS DESSEMELHANÇAS	51

3.4	NATUREZA JURÍDICA DO ATO ADMINISTRATIVO ORIGINÁRIO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL – LICENÇA, AUTORIZAÇÃO OU PERMISSÃO?	54
3.4.1	Licença ambiental com natureza jurídica de licença	56
3.4.2	Licença ambiental com natureza jurídica de autorização	56
3.4.3	Licença ambiental com natureza jurídica de nova espécie de ato autorizativo	57
3.4.4	Críticas aos posicionamentos da doutrina acerca da natureza jurídica da licença ambiental	58
3.4.5	Conseqüências do reconhecimento da coexistência das licenças ambientais com as autorizações. Direito de indenização no caso de revogação do ato autorizativo ambiental	62
3.5	COMPETÊNCIA PARA LICENCIAR	65
3.5.1	Conflitos de competência quanto ao licenciamento ambiental	68
3.5.2	Conseqüência da obtenção de licença ambiental em órgão incompetente	69
3.6	PROCEDIMENTO PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E AUTOLICENCIAMENTO AMBIENTAL	70
3.6.1	Procedimento para o licenciamento ambiental e princípios informadores	70
3.6.2	Espécies de licenças ambientais. etapas e prazos do procedimento de licenciamento ambiental previstos na Resolução CONAMA 237/97	77
3.6.3	Condicionantes da licença ambiental. Fixação, critérios e limites	81
3.6.4	Concessão e negativa de concessão da licença	83
3.7	PRAZOS DE VALIDADE DA LICENÇA AMBIENTAL	84
3.8	O AUTOLICENCIAMENTO AMBIENTAL	85
4	O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO	88
4.1	O PAPEL DA AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO - ANP E AS COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS – CLÁUSULAS DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO E A PROTEÇÃO AMBIENTAL	88
4.2	LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA ATIVIDADE DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO <i>OFFSHORE</i> DE PETRÓLEO NO BRASIL	92
4.2.1	A atividade de exploração de petróleo	92
4.2.2	As descobertas na exploração de petróleo no Brasil	93

4.2.3	A Perfuração no mar e na terra	94
4.2.4	Licenciamento ambiental da atividade denominada EXPROPER – A Resolução CONAMA 23/94	96
4.2.4.1	Metodologia para o Licenciamento Ambiental da Atividade de Exploração de Petróleo	97
4.2.4.2	Licenças para as atividades denominadas EXPROPER <i>off shore</i>	98
4.2.4.3	Conteúdo dos estudos ambientais exigidos para a expedição das licenças ambientais previstas na Resolução CONAMA 23, de 07 de dezembro de 1994	99
4.2.5	O procedimento de licenciamento ambiental previsto na Resolução CONAMA 237/97 e o procedimento de licenciamento ambiental previsto na Resolução CONAMA 23/94	101
4.3	LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL DA ATIVIDADE DENOMINADA EXPROPER EM TERRA (<i>ONSHORE</i>) E DOS EMPREENDIMENTOS E ATIVIDADES DA INDÚSTRIA DE PETRÓLEO <i>DOWNSTREAM</i>	102
4.3.1	Licenciamento ambiental no Brasil da atividade de aquisição de dados sísmicos marítimos e em zonas de transição, utilizados para a descoberta do petróleo - Resolução CONAMA nº 350, de 06 de Julho de 2004	104
5	A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL E SUA VINCULAÇÃO COM O LICENCIAMENTO AMBIENTAL	107
5.1	BREVE HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL ÀS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO - FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL E LEGAL PARA A CRIAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	107
5.1.1	A lei federal nº 9985/00 e seu conteúdo	111
5.1.2	Conceito de espaços especialmente protegidos e de unidades de conservação – Modalidades e objetivos das unidades de conservação	113
5.1.3	Procedimento de criação, de alteração e de supressão das unidades de conservação	118
5.2	FUNDAMENTO LEGAL PARA A CRIAÇÃO DA “COMPENSAÇÃO AMBIENTAL” - A EDIÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 9.985/00	119

5.3	TENTATIVAS ANTERIORES DE INSTITUIÇÃO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL COM DESTINAÇÃO DE RECURSOS VINCULADOS À IMPLANTAÇÃO E/OU MANUTENÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO - A EDIÇÃO DA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 10/87 E DA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 02/96	125
5.4	CONCEITO DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL – RELAÇÃO COM OS PRINCÍPIOS DO POLUIDOR-PAGADOR E DO USUÁRIO-PAGADOR	128
5.5	NATUREZA JURÍDICA DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL CRIADA PELO ARTIGO 36 DA LEI Nº 9985/00	131
5.5.1	A compensação ambiental criada pelo artigo 36 da Lei nº 9985/00 e a multa	132
5.5.2	A compensação ambiental criada pelo artigo 36 da Lei nº 9985/00 e a obrigação convencional	133
5.5.3	A compensação ambiental criada pelo artigo 36 da Lei nº 9985/00 e a indenização	133
5.5.4	A compensação ambiental criada pelo artigo 36 da Lei nº 9985/00 e o tributo	135
5.6	A REGULAMENTAÇÃO DA LEI Nº 9985/00 - A EDIÇÃO DO DECRETO Nº 4.340/02	140
5.7	MOMENTO A PARTIR DO QUAL TEVE INÍCIO A OBRIGAÇÃO DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	146
5.8	INEXISTÊNCIA DE INSTITUTO SIMILAR À COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PREVISTA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA, NAS LEGISLAÇÕES DOS ESTADOS UNIDOS, CANADÁ, NORUEGA E REINO UNIDO	148
6	O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL - PROBLEMAS RELACIONADOS À INTERPRETAÇÃO DE NORMAS LEGAIS E REGULAMENTARES E A AUSÊNCIA DA NECESSÁRIA REGULAMENTAÇÃO - OS IMPACTOS DE TAIS PROBLEMAS NA GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA E PRIVADA	150

6.1	EXIGÊNCIA DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PREVISTA NO ARTIGO 36 DA LEI Nº 9985/00 COM DESTINAÇÃO DE RECURSOS SEM VINCULAÇÃO À UTILIZAÇÃO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. APLICAÇÃO DOS RECURSOS EM DESACORDO COM O DISPOSTO DO ARTIGO 33 DO DECRETO Nº 4340/02	150
6.2	EXIGÊNCIA DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PREVISTA NO ARTIGO 36 DA LEI Nº 9985/00 COM FUNDAMENTO EM OUTRO ESTUDO QUE NÃO SEJA ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E RESPECTIVO RELATÓRIO (EIA/RIMA)	152
6.3	EXIGÊNCIA DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PREVISTA NO ARTIGO 36 DA LEI Nº 9985/00 DE ATIVIDADE E NÃO DE EMPREENDIMENTO NO ÂMBITO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	156
6.4	EXIGÊNCIA DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PREVISTA NO ARTIGO 36 DA LEI Nº 9985/00 EM FASE DIVERSA DA ETAPA DA IMPLANTAÇÃO DE EMPREENDIMENTO NO ÂMBITO DE PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL	158
6.5	EXIGÊNCIA DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PREVISTA NO ARTIGO 36 DA LEI Nº 9985/00 EM RENOVAÇÃO DE LICENÇA AMBIENTAL	159
6.6	AUSÊNCIA DE FIXAÇÃO NO ARTIGO 36 DA LEI Nº 9985/00 DO PERCENTUAL MÁXIMO A SER EXIGIDO A TÍTULO DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	160
6.7	AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO NO ARTIGO 36 DA LEI Nº 9985/00 E NO DECRETO Nº 4340/02 DO QUE SE DEVE ENTENDER POR “CUSTO TOTAL DE IMPLANTAÇÃO DE UM EMPREENDIMENTO”	163
6.8	AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO NO ARTIGO 36 DA LEI Nº 9985/00 E NO DECRETO Nº 4340/02 DA FORMA DE PAGAMENTO DOS RECURSOS DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL E DE METODOLOGIA DEFINIDA PARA A GRADUAÇÃO DOS IMPACTOS AMBIENTAIS SIGNIFICATIVOS NEGATIVOS NÃO MITIGÁVEIS PARA FINS DE FIXAÇÃO DO PERCENTUAL DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL A SER EXIGIDA	165

6.9	DIVISÃO DOS RECURSOS DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PREVISTA NO ARTIGO 36 DA LEI Nº 9985/00 E NO DECRETO Nº 4340/02	168
6.10	EXIGÊNCIA DE OUTRAS ESPÉCIES DE “MEDIDAS COMPENSATÓRIAS E/OU REPARATÓRIAS” A TÍTULO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PREVISTA NO ARTIGO 36 DA LEI Nº 9985/00	169
6.11	OS IMPACTOS DOS PROBLEMAS APONTADOS E A GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA E PRIVADA	170
6.11.1	Distinção Na Legislação Ambiental Entre As Expressões “Medida Compensatória E/OU Reparatória” E “Compensação Ambiental”	170
6.11.2	O Que Se Deve Entender Por “Medida Compensatória e/ou Reparatória” e “Compensação Ambiental”	171
6.11.3	Conseqüências advindas da Exigência pelos Gestores Ambientais Públicos da “Medida Compensatória e/ou Reparatória” ou de outra exigência, ao invés da “Compensação Ambiental” prevista no artigo 36 da Lei nº 9.985/00	171
7	CONCLUSÕES	174
7.1	A GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA E PRIVADA E A INDÚSTRIA DO PETRÓLEO	174
7.2	O LICENCIAMENTO AMBIENTAL	177
7.3	O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO	183
7.4	A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL	188
7.5	PROBLEMAS RELACIONADOS À COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PREVISTA NO ARTIGO 36 DA Lei nº 9985/00 ESPECIFICAMENTE NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO	191
7.6	PROPOSTAS DE SOLUÇÃO DOS PROBLEMAS APONTADOS E CONTRIBUIÇÕES PARA PESQUISAS FUTURAS	196
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	198
	APÊNDICES	208
	ANEXOS	215

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA E DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

O principal objetivo desta dissertação é apontar e discutir alguns problemas que passaram a se apresentar a partir da entrada em vigor da Lei Federal nº 9985, de 18 de julho de 2000, que criou, pelo artigo seu 36, a exigência de compensação ambiental no âmbito do licenciamento ambiental, especialmente na indústria do petróleo, até o horizonte atual, isto é, até 2005 e propor, eventual solução na tentativa de reduzir o que mais aflige o empreendedor, ou seja, as exigências indevidas a título de compensação ambiental, que acaba por implicar no acréscimo, do já demorado, tempo necessário para a obtenção das licenças ambientais, muitas vezes levando o empreendedor à judicialização do procedimento de licenciamento ambiental.

Como instrumento de controle ambiental e instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente–PNMA e, portanto, de gestão ambiental, o licenciamento das atividades potencialmente poluidoras, ainda carece de aperfeiçoamento, pois as práticas atuais não acompanharam a evolução desejada e necessária ao desenvolvimento dessa atividade econômica de petróleo no país, sendo que a inserção do instituto da compensação ambiental no âmbito de tal procedimento, criou mais um complicador, posto que este também necessita de aperfeiçoamento.

A atividade econômica petrolífera, alicerçada na utilização de um recurso natural não renovável, produz diferentes impactos ao meio ambiente e, portanto, como tantas outras atividades industriais, carece de controle e fiscalização para que possa cumprir o papel de abastecer o país de petróleo e derivados levando em consideração a preservação do Meio Ambiente e assegurando, desse modo, o atendimento das necessidades da geração atual sem comprometer o atendimento das necessidades das gerações futuras, como preconizado pelo Princípio do Desenvolvimento Sustentável ou Sustentado.

A flexibilização do monopólio da União, com a emenda constitucional nº 9, fez surgir um novo marco regulatório para especialmente para as atividades de Exploração e Produção (E&P), que não considerou ou considerou de forma tímida a questão ambiental. Assim, na etapa de licenciamento ambiental dos projetos de E&P acontecem discussões que deveriam ter ocorrido nas etapas iniciais do planejamento dessas atividades, em nível de políticas, programas e planos, isto porque anteriormente à concessão de novos blocos exploratórios não

há a interação com as políticas e questões ambientais, fazendo com que os problemas ambientais venham a aparecer quando da sua operacionalização, trazendo como conseqüências dificuldades para os órgãos ambientais e prejuízos para as empresas, inclusive o impedimento da realização das atividades de E&P. (MALHEIROS 2002 apud ALMEIDA et al., 2002)

Atualmente, se verifica o recrudescimento da legislação ambiental, havendo um grande número de leis e regulamentos ambientais, em diferentes esferas hierárquicas de competência e com diversos níveis de complexidade, aos quais as companhias de petróleo têm que se submeter. Diante de tal cenário, o licenciamento ambiental, que como é sabido, carece do adequado aperfeiçoamento, ainda se torna mais complexo diante dos problemas que serão apontados e que surgiram com a inserção desse novo instituto, também não devidamente regulamentado, no âmbito de tal procedimento. Nesta linha de raciocínio, os órgãos ambientais responsáveis pela administração do cumprimento dessas exigências, para não serem acusados de omissão, vêm fazendo cada vez mais exigências excessivas, especialmente em relação à compensação ambiental, exigências estas não alinhadas ao artigo 36 da Lei Federal nº 9985/00, e que, para serem efetivadas, necessitariam de balizamento.

A exigência de compensação ambiental no âmbito do procedimento de licenciamento, para a implantação de empreendimento de significativo impacto ambiental, especialmente de uma empresa do ramo petrolífero, suscita dúvidas, tais como:

- O que se deve entender por compensação ambiental, de acordo com o artigo 36 da Lei Federal nº 9985/00?
- Existe distinção na legislação ambiental entre as expressões “medida compensatória e/ou reparatória” e “compensação ambiental”?
- Caso a resposta à questão anterior seja positiva, o que se deve entender por “medida compensatória e/ou reparatória” e “compensação ambiental”?
- Quais as conseqüências advindas da exigência pelos gestores ambientais públicos, no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente ou efetivamente causadores de degradação ambiental, ou, ainda da inserção como condicionante de licença ambiental, na indústria do petróleo, da “medida compensatória e/ou reparatória”, ao invés da “compensação ambiental” prevista no artigo 36 da lei nº 9.985/00?

Ao se defrontarem com esses e outros questionamentos, os gestores das empresas devem buscar formas, criativas e eficientes para minimizar o impacto sobre a saúde humana e

o meio ambiente que os empreendimentos que suas companhias pretendem implantar podem vir a ocasionar. Devem, também, desenvolver abordagens mais sofisticadas para gerenciar eventuais impactos ambientais e seus problemas sobre o desempenho dos negócios, tanto a curto quanto a médio e longo prazo.

Nesse contexto, a garantia da licença ambiental deve ser parte integrante do negócio, tendo em vista que o licenciamento ambiental surge como um instrumento de gestão pública, não havendo nenhum óbice para sua utilização como instrumento de gestão privada, e considerando que se trata de ferramenta fundamental para a identificação, redução e eliminação de todo um elenco de comprometimento e obrigações associadas ao empreendimento.

Um dos principais entraves à sustentabilidade do licenciamento ambiental e à garantia da licença ambiental é a grande demora que, hoje, os órgãos licenciadores vêm enfrentando nas análises dos requerimentos de licença. Esta demora não é atribuída à incapacidade técnica dos referidos órgãos, mas ao fato dos mesmos enfrentarem enormes dificuldades orçamentárias, contando com reduzido número de técnicos disponíveis, o que resulta em demora para analisar nos prazos referidos na legislação os requerimentos que se avolumam dia após dia.

A não percepção e/ou entendimento do funcionamento desse processo de gestão ambiental do Poder Público tem trazido desconfortos e aumento dos custos para os empreendedores que atuam ou tentam introduzir-se nesse mercado altamente competitivo da indústria do petróleo e gás, principalmente pelo longo prazo na expedição de uma licença ambiental pelo órgão ambiental competente.

Os principais problemas imediatos detectados são: a insuficiência de funcionários com conhecimento específico e experiência na área ambiental; a incapacidade estrutural dos órgãos ambientais; a forte possibilidade de influência política nas decisões dos administradores públicos; a ausência de assistência jurídica dentro do processo de licenciamento ambiental e, principalmente, a falta de seriedade na aplicação da lei ambiental (SOARES, 2003).

Sendo que tal problemática vem agora sendo agravada com a introdução deste novo ingrediente, que é representado pelo instituto da compensação ambiental, criada pelo artigo 36 da Lei Federal nº 9985/2000.

Atualmente no Brasil, o exercício legal de atividades exploradoras de recursos naturais ou que provoquem impacto significativo ao meio ambiente requer o cumprimento de diversas medidas e exigências para o atendimento do Processo de Licenciamento Ambiental inerente a estas atividades.

Portanto, o estudo aprofundado do processo de licenciamento ambiental e, especialmente da compensação ambiental reveste-se da maior relevância em vista da necessidade de uma análise crítica dos instrumentos legais e procedimentos técnicos atualmente adotados.

1.2 OBJETIVO E JUSTIFICATIVA

Esta dissertação tem por bojo discutir as questões consideradas como principais relacionadas ao instituto da compensação ambiental no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, especialmente na indústria do petróleo, com o objetivo de contribuir para o aprimoramento do sistema de gestão ambiental público vigente e o sucesso dos empreendimentos deste setor industrial, além de apoiar o setor produtivo a minimizar os riscos do negócio, no tocante às questões ambientais.

Assim, espera-se, ao término desta dissertação, ter-se efetivado uma análise do procedimento de licenciamento ambiental e detalhadamente do instituto da compensação ambiental, bem como apontar os principais problemas advindos da inserção de tal instituto no referido procedimento, procurando abordar questões como:

- ✓ A mudança dos paradigmas sociais e tecnológicos e a gestão ambiental;
- ✓ A gestão ambiental pública e privada e ferramentas da gestão ambiental;
- ✓ A gestão ambiental pública e privada na indústria do petróleo;
- ✓ O licenciamento ambiental e a compensação ambiental e gestão ambiental;
- ✓ Necessidade do licenciamento ambiental de obras ou atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente ou utilizadoras de recursos ambientais – escorço histórico;
- ✓ Natureza jurídica do licenciamento ambiental e da licença ambiental;
- ✓ Conceitos de licença, de autorização e de permissão e suas principais dessemelhanças;
- ✓ Competência para licenciar;
- ✓ Procedimento para o licenciamento ambiental e autolicensing ambiental;
- ✓ Prazos de análise e validade das licenças ambientais;
- ✓ Modificação, suspensão e cancelamento das licenças ambientais;

- ✓ O papel da Agência Nacional de Petróleo - ANP e as competências ambientais;
- ✓ O Licenciamento Ambiental da atividade de E&P, *offshore*, e *onshore* e para a aquisição de dados sísmicos suas fases de consecução;
- ✓ A compensação ambiental e sua vinculação com o licenciamento ambiental;
- ✓ Unidades de conservação e a compensação ambiental – esforço histórico;
- ✓ A Lei Federal nº 9985/00 e seu conteúdo;
- ✓ Conceito de espaços especialmente protegidos e de unidades de conservação – Modalidades e objetivos das unidades de conservação;
- ✓ Procedimento de criação, de alteração e de supressão das unidades de conservação;
- ✓ Fundamento legal para a criação da “compensação ambiental”;
- ✓ Conceito de compensação ambiental – relação com os princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador;
- ✓ Natureza jurídica da compensação ambiental criada pela Lei nº 9985/00 e sua regulamentação;
- ✓ Diagnóstico e eventuais propostas de soluções para os principais problemas advindos da introdução da compensação ambiental no procedimento de licenciamento.

Assim, resumidamente podemos dividir os Objetivos em dois, o Objetivo Geral:

- Conhecimento do que se deve entender por compensação ambiental na forma posta no artigo 36 da Lei Federal nº 9985/00 e o impacto de sua exigência no procedimento de licenciamento, especificamente na indústria do petróleo no Brasil.
- Identificar alguns dos principais problemas gerados no âmbito de procedimentos de licenciamento do setor petróleo e gás.

Objetivos Específicos:

- Discutir as principais questões relacionadas à exigência e compensação ambiental no procedimento de licenciamento ambiental na indústria do petróleo e suas conseqüências para os gestores ambientais, especialmente os privados.

- ☑ Contribuir, eventualmente, para o aprimoramento do sistema de gestão ambiental vigente e o sucesso dos empreendimentos deste setor industrial com a indicação de eventuais propostas de solução para evitar eventuais conseqüências indesejáveis.

Com efeito, há crítica generalizada dos gestores privados no sentido de que a criação e exigência do instituto da compensação ambiental e sua vinculação ao licenciamento ambiental vêm ocasionando demora ainda maior no trâmite dos procedimentos administrativos de licenciamento ambiental, que, como é fato notório, já eram marcados pelo não cumprimento dos prazos previstos para sua conclusão, estabelecidos, em nível federal, no artigo 14 da Resolução CONAMA 237/97 (BRASIL, 1997) (de 6 (seis) meses, quando não for exigida a elaboração de Estudo de Impacto ambiental e respectivo relatório (EIA/RIMA) e/ou quando não houver audiência pública, e, de 12 (doze) meses quando houver exigência de tal estudo e/ou da referida audiência pública, salvo as exceções previstas na citada norma infra-legal).

Também será objeto deste trabalho verificar se a interpretação divergente do disposto no artigo 36 da Lei nº 9985/00 em relação aos artigos 31 a 34 do Decreto nº 4340/02 pelos gestores públicos e privados, com a exigência pelos primeiros do cumprimento da compensação ambiental em desacordo com tais normas, poderá acarretar conseqüências prejudiciais aos empreendedores.

1.3 QUESTÕES E HIPÓTESES

A exigência de compensação ambiental no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, criada pelo artigo 36 da Lei Federal nº 9.985/00, por ter gerado inúmeras dúvidas, tanto nos gestores ambientais públicos quanto nos privados, quanto aos critérios para sua fixação (por exemplo, critérios para o estabelecimento do grau de impacto dos empreendimentos); à forma de seu cumprimento (através do cumprimento de obrigações de dar - pagamento em dinheiro ou dação em pagamento - ou de obrigações de fazer); quanto ao instrumento hábil à sua exigência (por meio de convênio, termo de compromisso ou outro instrumento) e momento dessa exigência (quando do requerimento pelo empreendedor da Licença Prévia, da Licença de Instalação ou da Licença de Operação ou nas renovações desta última), dentre outras dúvidas, aliada ao fato de que o procedimento administrativo de licenciamento ambiental estabelecido, em nível federal, através da Resolução CONAMA 237/97, aplicável como norma geral a empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos

naturais ou potencialmente poluidores ou degradadores de qualquer forma do meio ambiente, bem como a Resolução CONAMA 23/94 (BRASIL,1994), que prevê licenças e estudos ambientais especiais aplicáveis às atividades de exploração e produção desenvolvidas na indústria do petróleo, terem sido alvo de inúmeros debates e controvérsias, tanto na área jurídica como técnica, vêm ocasionando sérios problemas na gestão ambiental pública e privada, especialmente a demora, ainda maior, do trâmite de tais procedimentos.

Verifica-se o desconhecimento, tanto pelos gestores públicos como pelos privados, do que se deve entender pela compensação ambiental criada pelo artigo 36 da Lei Federal nº 9985/00.

Diante do acima exposto, buscou-se verificar se existe distinção na legislação brasileira em relação às expressões “medida compensatória e/ou reparatória” e “compensação ambiental”. Sendo que, em caso positivo deve-se verificar o que se deve entender “medida compensatória e/ou reparatória” e “compensação ambiental”.

E finalmente, deve-se verificar quais as eventuais conseqüências advindas da exigência pelos gestores ambientais públicos, no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente ou efetivamente causadores de degradação ambiental, ou, ainda da inserção como condicionante de licença ambiental, na indústria do petróleo, da “medida compensatória e/ou reparatória”, ao invés da “compensação ambiental” prevista no artigo 36 da lei nº 9985/00.

As hipóteses levantadas sobre a problemática posta são:

- ✓ “Compensação ambiental” e “medida compensatória e/ou reparatória” se tratam do mesmo instituto jurídico, motivo pelo qual a utilização de um termo por outro pelo gestor público não gera conseqüências jurídicas para o gestor privado.
- ✓ “Compensação ambiental” e “medida compensatória e/ou reparatória” se tratam de institutos jurídicos diversos, todavia, mesmo assim, a exigência de uma pela outra pelo gestor público não gera conseqüências jurídicas para o gestor privado.
- ✓ “Compensação ambiental” e “medida compensatória e/ou reparatória” se tratam de institutos jurídicos diversos, sendo que a utilização de uma no lugar da outra pelo gestor público gera conseqüências jurídicas para o gestor privado.

1.4 METODOLOGIA DO ESTUDO

Os métodos para o levantamento das informações utilizadas neste trabalho foram:

- A pesquisa bibliográfica nas bibliotecas da PETROBRAS, da Universidade Federal Fluminense e da CAPES;
- Acervo particular e diversos *sites* na internet,
- Levantamento legislativo;
- Pesquisa dos Marcos Legais;
- Estudo de procedimentos de licenciamentos ambientais junto ao IBAMA de empreendimentos e/ou atividades da PETROBRAS, no período de 2000 a 2005 onde consta a exigência de compensação ambiental.

Ainda, foi efetivada pesquisa e análise de pareceres técnicos e jurídicos acerca do tema e de decisões dos tribunais brasileiros que eventualmente trataram a questão.

Todas as fontes pesquisadas estão devidamente listadas nas Referências Bibliográficas.

1.5 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO

Assim, esta dissertação se encontra estruturada da seguinte maneira: neste Capítulo, o de número 1, que se refere à Introdução, pretende-se introduzir a problemática, que será objeto desta dissertação; no Capítulo 2, trata-se da mudança dos paradigmas sociais e tecnológicos e o respectivo impacto na gestão ambiental, fazendo-se uma comparação entre a gestão ambiental pública e a privada, e, especificamente da gestão ambiental pública e privada na indústria do petróleo; nos Capítulos 3, 4 e 5, que tratam, respectivamente, do Licenciamento Ambiental, do Licenciamento Ambiental no Setor Petróleo e da Compensação Ambiental criada pelo artigo 36 da Lei nº 9985/00 e sua vinculação com o Licenciamento Ambiental, pretende-se trazer o arcabouço legal no qual está pautado o tema da pesquisa, bem como a revisão da literatura pesquisada sobre a situação problema; no Capítulo 6 foram

identificados alguns problemas envolvendo o tema da pesquisa, tendo sido desenvolvida a teoria aplicável a estes e apresentados alguns exemplos práticos dos problemas apontados, especificamente relacionados à indústria do petróleo, bem como os impactos na gestão ambiental pública e privada; e, por último, no Capítulo 7, apresentam-se as conclusões e contribuições da pesquisa.

2 A MUDANÇA DOS PARADIGMAS SOCIAIS E TECNOLÓGICOS E A GESTÃO AMBIENTAL - A GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA E PRIVADA – A GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA E PRIVADA NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO.

2.1 A MUDANÇA DOS PARADIGMAS SOCIAIS E TECNOLÓGICOS E A GESTÃO AMBIENTAL

Dentro do contexto vivido neste início do século XXI, quando se verifica a globalização da economia, o avanço do conhecimento científico leva à elucidação de algumas incertezas, porém, cria outras, sendo que tais transformações implicam na mudança de paradigmas sociais e tecnológicos.

Os gestores das diversas atividades industriais, diante da atual busca da competitividade e sobrevivência, constataram a necessidade de reestruturação do gerenciamento dos seus negócios em face do progressivo aumento do questionamento pelo público das práticas gerenciais até então levadas a efeito, em virtude da percepção deste da falta de controle dos riscos das instalações pela indústria, da ausência de tratamento prioritário pelas indústrias às questões relacionadas à segurança industrial e proteção ambiental ou no que se refere à responsabilização por seus processos e produtos.

Tal percepção do público vem gerando uma crescente pressão sobre os órgãos oficiais de controle ambiental e legisladores, o que vem dando ensejo à edição de leis e respectivas regulamentações cada vez mais severas e, por conseguinte, ao controle e à fiscalização mais exigentes.

Tais fatos, por sua vez, vêm exigindo das indústrias, especialmente a do petróleo, a adoção de soluções cada vez mais complexas para o atendimento à legislação, bem como à incessante busca de alternativas visando à melhoria do desempenho ambiental, com o fim último de gerenciamento dos riscos tecnológicos ambientais, bem como para reverter a percepção negativa do público.

Nesta alteração do modelo gerencial, a variável ambiental, sem sombra de dúvida, está obtendo papel de destaque crescente no gerenciamento dos negócios, passando mesmo a fazer parte do processo decisório no negócio.

Dentre os fatores que influenciaram o reconhecimento da gestão ambiental, como parte integrante dos processos decisórios do negócio, estão:

- a) o incremento da produção da legislação ambiental¹;
- b) a responsabilização ambiental pelos produtos e processos;
- c) a opinião e a pressão pública;
- d) a ocorrência de acidentes com efeitos ambientais;
- e) o incremento da concorrência e os novos padrões de competição;
- f) a pressão das associações de classe e de ONGs (organizações não governamentais);
- g) a necessidade de reversão da imagem negativa e a necessidade de maior aceitabilidade pelo consumidor;
- h) a constatação de novas oportunidades de negócios; e,
- i) a necessidade da redução dos custos.

Estes fatores, embora possuam características diversas, são interdependentes na medida em que provocam a internalização dos custos externos ambientais, ou seja, os aspectos ambientais negativos causados por uma atividade industrial, ao invés de serem externalizados e afetarem o bem-estar de outros agentes da economia, como a população, os consumidores, outros produtores etc, são agregados aos custos privados dos respectivos empreendedores responsáveis pela atividade econômica.

Nesta linha de idéias cumpre transcrever De Martini Júnior e Gusmão (2003, p.15), ao fazerem menção ao risco tecnológico ambiental neste novo contexto:

O risco tecnológico ambiental é realçado e ganha foco de atenção pública quando ocorre um acidente catastrófico associado a processos produtivos, o denominado acidente maior ou ampliado, definidos pela Organização Internacional do Trabalho, na Convenção nº 174 (Decreto nº 4.085/2002), como todo evento inesperado, como uma emissão, um incêndio ou uma explosão de grande magnitude, no curso de uma atividade dentro da instalação exposta a riscos de acidentes maiores, envolvendo uma ou mais substâncias perigosas e que exponha os trabalhadores, a população ou o meio ambiente a perigo de conseqüências imediatas ou a médio e longo prazos, sendo caracterizado não somente por sua capacidade de causar óbitos, mas também pelo potencial de gravidade e a extensão dos seus efeitos ultrapassarem os seus limites espaciais e temporais. (DE MARTINI JÚNIOR E GUSMÃO, 2003)

Os referidos autores mencionam, ainda, que em estudo sobre acidentes industriais desenvolvido pela EPA – *Environmental Protection Agency*, agência ambiental americana, o Brasil ocupou o sétimo lugar na lista dos dez países com maior número de acidentes químicos, com cinco óbitos ou mais entre 1945 e 1991, sendo que a classificação do Brasil é

¹ Segundo De Martini e Gusmão (2003) existem mais de 30.000 diplomas legais na legislação brasileira que tratam de matéria ambiental.

ainda pior, passando para a segunda posição no *ranking*, quando considerado o indicador gravidade, ou seja, levando em conta o número de óbitos por acidente.

Assim, concluem os citados autores que a gestão ambiental privada deve ter como foco a prevenção e o controle dos riscos tecnológicos ambientais, além da capacitação tecnológica nas melhores tecnologias disponíveis, pois, esta última, embora, para eles, seja condição necessária, não é suficiente para tal prevenção e controle.

Com efeito, na visão destes autores, a capacitação tecnológica deve justapor-se às técnicas organizacionais para assegurar através de uma visão global e sistêmica, a melhoria contínua nos padrões e projetos (de produtos e instalações), operação e manutenção; bem como a indústria, para proceder ao gerenciamento eficaz de seus riscos ambientais, deve sempre buscar minimizar: a) o risco técnico (obtido por meio da realização de estudos técnico-econômicos da probabilidade de ocorrência de fenômenos indesejáveis e para a determinação de qual o grau de risco é aceitável); e, b) o risco percebido (obtido por meio de pesquisas de opinião pública que buscam auferir a percepção pública acerca de determinada questão, além de estudos de como reverter a percepção pública negativa), posto que esta se torna realidade, mesmo que tecnicamente não o seja.²

Soares 2001³, baseando-se na ISO 14001, define gestão ambiental como o sistema de inclui na estrutura organizacional, atividades de planejamento, responsabilidades, práticas, procedimentos, processos e recursos para desenvolver, implementar, atingir, analisar criticamente e manter a política ambiental.

Assim, diante de todo o exposto, diante da mudança dos paradigmas sociais e tecnológicos referidos conclui-se que os fins últimos da gestão ambiental devem estar vinculados aos fatores críticos de sucesso de qualquer organização, entre os quais destacam-se:

- A. Eficiência econômica (a boa gestão ambiental pode contribuir para a redução de custos, por exemplo, através de economia de energia, da redução de desperdícios, do aumento de eficiência, da redução de custos de seguro e de multas, incremento da continuidade operacional, entre outros);
- B. Melhoria na reputação e agregação de valor à marca;

² A Shell decidiu suspender o afundamento de uma plataforma de petróleo obsoleta, no Mar do Norte, por ter sido pressionada por uma campanha popular, liderada pela organização ambientalista Greenpeace, que denunciava efeitos ambientais negativos relevantes da operação de afundamento. A alternativa era rebocar a plataforma com o seu posterior desmonte, o que geraria um custo adicional de US\$ 100 milhões. Três meses após a suspensão do afundamento, o Greenpeace admitiu erro na sua avaliação e refez sua posição. (Op. cit. De Martini e Gusmão. 2003, pág. 21. Apud. Revista Veja, 13.9.95, pág. 44.)

³UFSC – ENS 5125/ Gestão e Planejamento Ambiental – sem 2001/2

- C. Garantia da licença para operar (a licença para operar é tida como fato social e não apenas como ato formal da administração pública);
- D. Acesso ao mercado, partindo-se da premissa de que o consumidor irá dar preferência por comprar produtos amigáveis ao meio ambiente, produzidos por empresas ambientalmente corretas;
- E. Agregação de maior valor ao produto ou serviço, admitindo-se que o consumidor tenha uma maior disposição de pagar por produtos melhores para o meio ambiente, o que cria um mercado diferenciado para tais produtos;
- F. Facilidade de atração e retenção de recursos humanos;
- G. Atração de capitais (cite-se, por exemplo, que 1/3 da avaliação de uma empresa pelos “Dow Jones Sustainability Indexes” está vinculado ao desempenho ambiental e que as empresas listadas como excelentes por seu desempenho nesses indicadores desfrutam de condições muito favorecidas para acesso ao capital); e,
- H. Redução dos riscos empresariais, uma vez que crises causadas por fatores ambientais costumam representar impactos de alta magnitude aos riscos dos negócios.

2.2 A GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA E PRIVADA – FERRAMENTAS DA GESTÃO AMBIENTAL – A GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA E PRIVADA NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO.

A gestão ambiental pública é levada a efeito por meio da edição de normas que visam à proteção do meio ambiente, bem como pela adoção de medidas preventivas, reparatorias e repressivas de condutas lesivas ao meio ambiente (dentre outros, dos procedimentos para a concessão de licenças e autorizações ambientais, além da aplicação de penalidades administrativas pelo descumprimento da legislação ambiental), com base na legislação em vigor e nas normas técnicas aplicáveis pela Administração Pública, através dos órgãos ambientais competentes, integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, além da Capitania dos Portos da Marinha em casos específicos postos em lei.

A gestão ambiental pública, de maneira geral, fundamenta-se no uso de ferramentas de “comando e controle” advindo do poder de polícia da Administração Pública.

Tal prática, embora associada a importantes avanços, não tem sido capaz de resolver cabalmente os problemas ambientais, que hoje se manifestam de outras formas, a exemplo das mudanças climáticas, da exaustão dos recursos naturais, da geração de grandes quantidades de resíduos urbanos e industriais, da presença de substâncias perigosas nas casas de todos nós, entre outros. Para esses problemas, a filosofia de comando e controle tem encontrado um limite prático.

Para sanar as lacunas atuais, a gestão ambiental pública precisa incentivar a adoção de ações voluntárias ambientalmente corretas, que são opcionais aos gestores privados. Essas ações podem ser fundamentadas em mercado, como por exemplo:

- a. certificação do sistema de gestão ambiental das empresas (ASSOCIAÇÃO..., 1996);
- b. certificação de conformidade de produto florestal ou de sua cadeia de custódia por sistemas tais como o CERFLOR do INMETRO ou o *Sustainable Forestry Council* – *FSC*; e,
- c. rótulos ambientais de produtos, declarando a superioridade do desempenho ambiental de alguns produtos ou a isenção de determinadas substâncias poluentes na composição dos mesmos.

Essas ferramentas baseadas em mercado dependem da preferência do consumidor pelos produtos melhores para o meio ambiente e, para sua eficácia, requerem a implantação dos seguintes meios de atuação:

- a) educação ambiental;
- b) comunicação ambiental;
- c) disponibilidade de dados;
- d) existência de normas técnicas; e,
- e) treinamento específico para grandes compradores.

Outro conjunto importante de ações é de natureza econômica mais explícita, dentre tais ações destaca-se a adoção de incentivos fiscais e subsídios à produção de produtos melhores ambientalmente ou ao uso de energias renováveis, baseados no disposto nos artigos

12 e 13 da Lei nº 6.938/81⁴.

A combinação dos fatores acima tem gerado um mercado muito favorável à produção e ao marketing de produtos ambientalmente aceitáveis e tem produzido melhorias em fatores ambientais tais como:

1. redução de geração de resíduos, através da instituição e programas voluntários de coleta e reciclagem de resíduos ou de redução do volume de embalagens, acompanhados de rotulagem ambiental que oriente a compra de consumidores para os produtos melhores;
2. redução das emissões poluentes pelas indústrias que, para alcançar a certificação do seu sistema de gestão ambiental investem nos sistemas de controle necessários para assegurar o cumprimento da legislação;
3. redução da presença de substâncias perigosas nos produtos (acompanhada de rotulagem ambiental); e,
4. redução da emissão de gases do efeito estufa, através dos mecanismos criados pelo Protocolo de Quioto.

Cumprir lembrar que há legislação recente, ainda em elaboração na União Européia, com o conteúdo acima, se trata da Política Integrada de Produtos.

Por outro lado, a visão do empreendedor da indústria do petróleo quanto à necessidade de proteção do meio ambiente é antropocentrista, portanto, oposta à visão ecocentrista ou naturocentrista.

Tal visão antropocentrista em relação à necessidade de proteção do meio ambiente é no sentido de que a boa qualidade de vida do homem e a sua existência digna é decorrência

⁴ Art. 12 - As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA.

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

Art. 13 - O Poder Executivo incentivará as atividades voltadas ao meio ambiente, visando:

I - ao desenvolvimento, no País, de pesquisas e processos tecnológicos destinados a reduzir a degradação da qualidade ambiental;

II - à fabricação de equipamentos antipoluidores;

III - a outras iniciativas que propiciem a racionalização do uso de recursos ambientais.

Parágrafo único - Os órgãos, entidades, e programas do Poder Público, destinados ao incentivo das pesquisas científicas e tecnológicas, considerarão, entre as suas metas prioritárias, o apoio aos projetos que visem a adquirir e desenvolver conhecimentos básicos e aplicáveis na área ambiental e ecológica.

lógica da existência de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, tendo como centro das atenções o homem.

Assim, para que haja uma gestão ambiental adequada, inclusive para o desenvolvimento de atividade econômica ligada à indústria do petróleo, deve-se buscar o desenvolvimento da referida atividade econômica em consonância com os princípios que norteiam o Direito Ambiental, especialmente o princípio do desenvolvimento sustentável; o princípio do direito humano fundamental e o princípio do acesso equitativo dos recursos ambientais, entre outros.

Desse modo, especificamente em relação ao empreendedor da indústria do petróleo, considerando que a atividade por ele exercida é potencialmente poluidora ou degradadora de qualquer forma do meio ambiente, este vem buscando promover e/ou aprimorar a gestão ambiental privada.

Soares (2001, P.5), com base na ISO 14001, define gestão ambiental privada como a “forma pela qual a organização se mobiliza interna e externamente, para a conquista da qualidade ambiental desejada. Ela consiste em um conjunto de medidas que visam ter controle sobre o impacto ambiental de uma atividade”.

Para que haja a promoção e/ou aprimoramento da gestão ambiental privada adequada, esta deve ser levada a efeito com o intuito de dar cumprimento ao princípio do desenvolvimento sustentável, ou seja, por meio do desenvolvimento da atividade econômica atendendo aos princípios postos no artigo 170 da Constituição Federal, dentre outros, o previsto no seu inciso VI, “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

Isto, combinado com o artigo 225 da Constituição Federal, que traz em seu bojo inúmeros princípios constitucionais de Direito Ambiental, dentre os quais destaca-se o já mencionado princípio do desenvolvimento sustentável, que dispõe que qualquer atividade deve ser desenvolvida para atender as necessidades do presente, sem inviabilizar o atendimento das necessidades das futuras gerações.

Tal princípio não envolve limites absolutos, mas limitações impostas pelo estágio atual da tecnologia e da organização social sobre os recursos ambientais, além da capacidade da biosfera de absorver os efeitos das atividades humanas.

No âmbito da gestão ambiental privada, especialmente na indústria do petróleo, o que se tem verificado é a mudança do comportamento das indústrias, que gradativamente estão passando de uma postura inicialmente reativa, para uma postura de cumprimento das normas

legais e regulamentares voltadas à proteção ao meio ambiente e, posteriormente, para uma postura pró-ativa, ou seja, que vai além do cumprimento das normas legais e regulamentares, quando isto for possível, decorrente da referida mudança de paradigmas sociais e tecnológicos.

Segundo Soares (2001. p.5):

As estratégias para uma gestão eficiente do meio ambiente incluem as atividades a montante e a jusante do sistema considerado, entre as quais se destacam o consumo de matérias-primas, a produção de resíduos (sólidos, líquidos e gasosos), a modificação do ambiente natural, as perturbações (ruído, temperatura...), emissões eletromagnéticas, radioativas, etc [...]

Nessa linha de idéias, o empreendedor da indústria, incluindo o da indústria do petróleo, atualmente, vem buscando aprimorar a gestão ambiental privada, através de algumas ferramentas de gestão ambiental aplicadas para identificação e diagnóstico de problemas ambientais, além da medição das melhorias alcançadas.

Tais ferramentas têm-se mostrado instrumentos de apoio fundamental para que as atividades sejam realizadas com eficácia e para assegurar o comprometimento com a melhoria contínua do desempenho ambiental, conforme estabelece o requisito 4.2 (Política Ambiental) da ISO 14001, são elas:

- a) o aprimoramento das normas de segurança, meio ambiente e saúde – SMS, pois o meio ambiente deve ser compreendido de forma holística, posto que o seu âmbito não se encerra apenas no aspecto natural;
- b) a adoção de um novo posicionamento, passando-se, de forma gradativa, de uma atuação reativa para uma atuação pró-ativa em relação à proteção do meio ambiente;
- c) a realização de monitoramentos e auditorias ambientais voluntárias, além dos obrigatórios por lei, incluindo-se nas primeiras, as auditorias visando às certificações pelas normas NBR ISO 14001; BS 8800; OHSAS 18001 etc, sendo que estas auditorias devem, eventualmente, caso sejam verificadas não conformidades, justapor-se aos planos de ações para assegurar a melhoria do desempenho ambiental;
- d) a comunicação de riscos ambientais visando à educação e à informação, ao aprimoramento do conhecimento público; à mudança de comportamento e à tomada de ações preventivas; ao cumprimento de metas organizacionais e à resolução de problemas e conflitos;
- e) a elaboração de programas de educação ambiental que atinjam a comunidade do entorno dos empreendimentos/atividades da indústria do petróleo e os seus contratados e fornecedores, além daqueles obrigatórios pela Lei nº 9795/99 (Lei de Educação Ambiental), que são programas destinados à capacitação dos trabalhadores, visando a melhoria e o controle efetivo sobre o meio ambiente do trabalho, bem como sobre as repercussões do processo produtivo no meio ambiente, de acordo com o teor do artigo 3º, inciso V, da Lei nº 9795/99; e,
- f) a adoção de programa de eliminação ou redução da geração de resíduos ou de produção mais limpa até o limite permissível característico de cada processo prioritariamente ao tratamento, estocagem ou disposição, que consta, também,

como requisito para a certificação pela NBR ISO 14001 através da Prevenção à Poluição. (ASSOCIAÇÃO..., 1996)

Todavia, a adoção de tais técnicas ou ferramentas de gestão ambiental, pelo empreendedor da indústria, não é suficiente para garantir que o desempenho ambiental atenda ou mantenha os requisitos legais e internos da organização ou empresa, devendo ser adotado, ainda, um sistema gestão ambiental, consoante se verá no item 2.3 abaixo, deste capítulo.

Como mencionado no item anterior deste capítulo, identifica-se que a gestão ambiental pública, de uma maneira geral, se fundamenta no uso de ferramentas de “comando e controle”, em que o poder público institui leis e normas, fiscaliza o cumprimento das mesmas e impõe sanções, o que, conforme mencionado, não é o ideal, pois embora tal prática esteja associada a importantes avanços, encontra limite prático, não sendo capaz de solucionar problemas ambientais concretos, também apontados anteriormente, quais sejam, os problemas decorrentes das mudanças climáticas, da exaustão dos recursos naturais, da geração de grandes quantidades de resíduos urbanos e industriais, da presença de substâncias perigosas nas casas de todos nós, entre outros.

Para sanar as lacunas atuais, a gestão ambiental pública precisa incentivar a adoção de ações voluntárias ambientalmente corretas, que são opcionais aos gestores privados.

2.3 O MODELO DE SISTEMA DE GESTÃO AMBIENTAL – SGA E A NORMA NBR ISO 14001 COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO AMBIENTAL PRIVADA.

Para que seja assegurada a eficácia da adoção destas ferramentas de gestão, elas devem fazer parte de um sistema estruturado de gestão, também chamado de sistema de gestão global da organização ou empresa.

Neste aspecto é oportuno mencionar que a norma voluntária NBR ISO 14001, 1996, especifica um modelo de Sistema de Gestão Ambiental (SGA) que possibilita a demonstração da conformidade a terceiros, inclusive com a busca de certificação/registo do SGA por uma organização externa.

Ressalte-se que o fato de determinada empresa possuir um Sistema de Gestão Ambiental (SGA) de conformidade com a NBR ISO 14001 não significa que esta seja perfeita em termos ambientais, mas sim, que o seu sistema de gestão de meio ambiente é gerenciado.

O modelo de gestão com base na norma NBR ISO 14001 utiliza o ciclo PDCA espiralado, que compreende fases de planejamento, implementação, verificação e análise crítica com o objetivo de introduzir a melhoria contínua.

Ainda, é importante mencionar que a norma NBR ISO 14001 prevê, em síntese, cinco etapas para a implementação do Sistema de Gestão Ambiental – SGA:

- 1) a definição pela alta administração da empresa de uma política ambiental, quando se identifica a situação de desempenho ambiental da empresa no momento e as ações necessárias para a melhoria deste desempenho;
- 2) planejamento para implementação, cumprimento e manutenção da política ambiental definida;
- 3) implementação e operação, com o desenvolvimento da capacitação e os mecanismos de apoio necessários ao atendimento da política ambiental definida, seus objetivos e metas;
- 4) verificação e ação corretiva, quando é realizada a medição dos processos realizados na etapa anterior; e,
- 5) análise crítica pela administração dos dados obtidos na 4ª etapa, verificação e ação corretiva, para avaliar se a 3ª etapa, implementação e operação, foi realizada de acordo com o estabelecido na 2ª etapa, planejamento, para, por sua vez, implementar e manter a política ambiental definida na 1ª etapa mencionada. (ASSOCIAÇÃO...)

Finalmente, ressalte-se, que, no contexto atual, no qual é cada vez maior a importância da variável ambiental para a sociedade e para a tomada das decisões empresariais, a melhoria contínua, que, inclusive, é exigida pela norma voluntária NBR ISO 14001, é o caminho mais adequado a ser trilhado pelas empresas, incluída aí as relacionadas à indústria do petróleo, para permanecer com a variável ambiental sob controle, evitando, assim, problemas ou transtornos de diversas ordens representado, por exemplo, pela eventual mudança da percepção do risco pela sociedade, ou, pela promulgação de legislação ambiental mais restritiva.

2.4 A GESTÃO AMBIENTAL DA PETROBRAS COMO EXEMPLO DA GESTÃO AMBIENTAL NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO

Segundo Amaral (2004, p.63), a PETROBRAS, embora já tivesse uma Política de Proteção Industrial desde 1974, a partir de 2000 os objetivos de responsabilidade social e ambiental passaram a integrar o seu plano estratégico, sendo que com isto, foram desenvolvidos indicadores de segurança, meio ambiente e saúde (SMS) diretamente alinhados

com tais objetivos estratégicos, no sentido de avaliar seu progresso na direção do desenvolvimento sustentável.

Em 1999, a PETROBRAS procedeu a ajustes organizacionais com o intuito de promover a utilização do conceito de unidades de negócios autônomas em relação aos seus diversos órgãos, visando a aumentar a transparência e a responsabilização por resultados, o que acarretou, ainda, em 2000, a modificação da estrutura organizacional de Segurança, Meio Ambiente e Saúde – SMS, com a revisão de papéis e responsabilidades e com a incorporação de novos objetivos de SMS na medição do desempenho das unidades operacionais e de seus novos empregados.

Em 2001, a PETROBRAS passou a adotar uma Política Integrada de Segurança, Meio Ambiente e Saúde – SMS e Diretrizes Corporativas de SMS.

Com o intuito de dar o suporte necessário ao alcance dos objetivos estratégicos definidos, foram implantados indicadores de desempenho e programas alinhados com as melhores práticas da indústria de energia em nível mundial a fim de servir de subsídio ao processo de tomada de decisões.

Além disso, o Processo de Avaliação da Gestão de SMS (PAG-SMS), novo sistema de avaliação de gestão de SMS, está sendo estruturado, tendo como referência as Diretrizes Corporativas aprovadas.

O ciclo de gestão de SMS da PETROBRAS tem periodicidade bianual, sendo revisado de forma integrada ao Plano de Negócios da PETROBRAS.⁵

No Plano Estratégico 2003-2007 a companhia destacou seu compromisso com o desenvolvimento sustentável tendo explicitado em sua missão e visão 2010, a seguir transcritas:

Missão:

Atuar de forma segura e rentável nas atividades da indústria do óleo, gás e energia, nos mercados nacional e internacional, fornecendo produtos e serviços de qualidade, respeitando o meio ambiente, considerando os interesses dos acionistas e contribuindo para o desenvolvimento do país.

Visão 2010:

A Petrobras será uma empresa de energia com forte presença internacional e líder na América Latina, com foco na rentabilidade e na responsabilidade social.

Para a concretização da Visão 2010 a PETROBRAS identificou os seguintes valores e comportamentos a serem agregados e perseguidos:

⁵ O Plano Estratégico da PETROBRAS contém agora a Missão e a Visão 2015, que sofreu pequenas alterações, sendo que o seu Plano de Negócios 2006-2010 foi apresentado no início do mês de outubro/2005.

Valores

- A valorização dos principais públicos de interesse, incluindo acionistas, clientes, empregados, sociedade, governo, parceiros e comunidades em que a companhia atua;
- Espírito empreendedor e de superar desafios;
- Foco na obtenção de resultados de excelência;
- Espírito competitivo inovador com foco na diferenciação em serviços e competência tecnológica;
- Excelência e liderança em questões de segurança, meio ambiente e saúde (SMS);
- Busca permanente da liderança empresarial.

Comportamentos:

- Ética nos negócios;
- Liderança pelo exemplo;
- Ênfase na integração e no desenvolvimento do trabalho em equipe;
- Foco no desenvolvimento e sustentação de vantagens competitivas;
- Acompanhamento rigoroso dos resultados com reconhecimento e responsabilização pelo desempenho;
- Transparência nas relações com os acionistas, empregados, comunidades e com os demais públicos de interesse.

A PETROBRAS, em seu Plano Estratégico, também definiu os objetivos a serem atingidos, quais sejam:

- A. atuar de forma preventiva na proteção do ser humano e do meio ambiente, mediante identificação e monitoramento dos riscos operacionais;
- B. a Companhia deve manter-se permanentemente preparada para emergências e atuar para mitigar os impactos delas decorrentes;
- C. atuar no gerenciamento dos impactos ambientais sociais das suas atividades;
- D. ser reconhecida pelo mercado pelo alto nível de qualidade de seus produtos e serviços e pela aderência aos padrões internacionais de Segurança, Meio Ambiente e Saúde (SMS).

Como resultados da transformação organizacional que sofreu a PETROBRAS, tem-se:

- a. a área de Saúde da empresa foi incorporada à área de Segurança e Meio Ambiente, sob a supervisão do Gerente Executivo de SMS;
- b. os gerentes das unidades operacionais passaram a ser totalmente responsáveis pelo desempenho de SMS;
- c. as responsabilidades do pessoal corporativo de SMS e as responsabilidades dos profissionais de SMS nas áreas e unidades de negócio foram clarificadas e as linhas de comunicação foram formalizadas.

Em abril de 2003, a PETROBRAS procedeu a uma revisão do seu Plano Estratégico 2003-2007, bem como revisou e aprovou a nova Política Corporativa de SMS, que na versão de 17/04/2003, passou a ser a seguinte:

- a) educar, capacitar e comprometer os empregados com as questões de SMS, envolvendo fornecedores, comunidades, órgãos competentes e demais partes interessadas;
- b) considerar, nos sistemas de conseqüência e reconhecimento, o desempenho de SMS;
- c) atuar na promoção da saúde, na proteção do ser humano e do meio ambiente, mediante identificação, controle e monitoramento de riscos, adequando a segurança de processos às melhores práticas mundiais e mantendo-se preparada para emergências;
- d) assegurar a sustentabilidade de projetos, empreendimentos e produtos ao longo do seu ciclo de vida, considerando-se os impactos e benefícios nas dimensões econômica, ambiental e social;
- e) considerar a ecoeficiência das operações, minimizando os impactos locais adversos inerentes às atividades da indústria.

Como forma de garantir o estabelecidos no seu Plano Estratégico e na sua Política de Segurança, Meio Ambiente e Saúde, a PETROBRAS implementou as 15 (quinze) Diretrizes de SMS, aprovadas em 27/12/2001, pela Ata da Diretoria Executiva 4338, que, por sua vez, foram desdobradas em 79 (setenta e nove) requisitos de gestão.

Tais Diretrizes de SMS são:

- a) Liderança e responsabilidade;
- b) Conformidade legal;
- c) Avaliação e gestão de riscos;
- d) Novos empreendimentos;
- e) Operação e manutenção;
- f) Gestão de mudanças;
- g) Aquisição de bens e serviços;
- h) Capacitação, educação e conscientização;
- i) Gestão de informações;
- j) Comunicação;

- k) Contingência;
- l) Relacionamento com a comunidade;
- m) Análise de acidentes e incidentes;
- n) Gestão de produtos;
- o) Processo de melhoria contínua.

A partir de tais medidas a PETROBRAS passou à implementação de programas estratégicos alinhados aos seu Plano Estratégico, Política de SMS e Diretrizes Corporativas de SMS, todos para dar atendimento ao princípio do desenvolvimento sustentável tendo em vista as dimensões ambiental, econômica e social.

Tais programas estratégicos de SMS são 6 (seis):

- a. Programa de Excelência em Gestão Ambiental e Segurança Operacional – PEGASO, em fase final de implementação, que teve como meta a busca pela excelência na gestão de SMS, e, conseqüentemente, na redução dos riscos inerentes às atividades da indústria do petróleo englobando planos de emergências; recursos disponíveis; procedimentos e gestão etc;
- b. Gerenciamento de resíduos e áreas impactadas com a aplicação de 15 (quinze) novas tecnologias visando à eliminação ou redução de resíduos, a implantação de sistema informatizado de gerenciamento de resíduos gerados nos processos industriais, a construção de áreas para armazenamento temporário de resíduos, além da implementação de plano de remediação e monitoramento do solo de suas unidades de negócio, especialmente as refinarias;
- c. Contingenciamento com a instalação de 9 (nove) Centros de Defesa Ambiental – CDA's localizados, respectivamente, no Amazonas, Maranhão, Rio Grande do Norte, Bahia, dois no Rio de Janeiro, Santa Catarina e Goiás, além de um CDA de logística nacional, próximo ao aeroporto de Guarulhos, em São Paulo, equipado para dar apoio imediato aos demais, estando todos os CDA's em regime de alerta 24 horas, com todo o equipamento necessário para o atendimento às contingências ;
- d. Segurança de processo, com a implementação do PSP a taxa de freqüência de acidentes com afastamento (TCFA) vem paulatinamente decrescendo;
- e. Promoção da Saúde, com a intensificação de uma série de programas com vistas à melhoria da qualidade de vida das pessoas envolvidas nas atividades da empresa, como por exemplo, projeto de vigilância epidemiológica da força de trabalho e a

implantação dos Centros de Promoção da Saúde –CPS, além de iniciativas que avaliam e previnem os impactos dos riscos ambientais na saúde das comunidades vizinhas; e

- f. Desenvolvimento sustentável com a adoção de sistema de gestão integrada (qualidade, segurança e meio ambiente), com a busca de consolidação da cultura de segurança, meio ambiente e saúde etc.

Toda a transformação organizacional pela qual passou a PETROBRAS deu-se no sentido de se aumentar a transparência e a responsabilização por resultados, em busca da excelência e do desenvolvimento da atividade econômica na indústria do petróleo de maneira sustentável.

2.5 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL E A GESTÃO AMBIENTAL.

Passemos agora a analisar a relação entre gestão ambiental e o tema deste trabalho, ou seja, licenciamento ambiental e compensação ambiental e sua aplicação na indústria do petróleo.

Ainda neste ponto é oportuno transcrever a lição de Soares (2001, p.5. grifo nosso):

As estratégias para uma gestão eficiente do meio ambiente incluem as atividades a montante e a jusante do sistema considerado, entre as quais se destacam o consumo de matérias-primas, a produção de resíduos (sólidos, líquidos e gasosos), a modificação do ambiente natural, as perturbações (ruído, temperatura...), emissões eletromagnéticas, radioativas, etc...

O Consumo de matérias primas pode ser avaliado no tocante aos Recursos não renováveis (Não reciclável (matérias fósseis e físeis) e Reciclável (matérias minerais)) e Recursos renováveis (biomassa).

Com relação à produção de resíduos, esta deve ser analisada em termos quantitativos e qualitativos, sua natureza (sólido, líquido, ou gasoso) e com relação ao meio receptor.

Quanto à modificação do ambiente natural, pode-se considerar, por exemplo, condições como:

- Desmatamento

- Desertificação

- Degradação das paisagens

- Degradação de ecossistemas

- Inundação

- Modificação de correntes (vento, água)

- etc.

As perturbações estão relacionadas sobretudo com a qualidade ambiental no interior do sistema. Pode-se citar as condições de ruído, temperatura, iluminação, vibração como elementos de avaliação de tal qualidade. Esses elementos podem interferir também externamente no sistema.

Diante da definição supra, no sentido de que a gestão ambiental eficiente de um sistema determinado inclui atividades dentre as quais esta a relacionada à modificação do ambiente natural, e considerando, ainda, que o licenciamento ambiental e a concessão da respectiva licença ambiental não se tratam, atualmente, de mera manifestação do exercício do poder de polícia da Administração quanto ao controle e fiscalização de atividade ou empreendimento legais, porém controlados, mas, são tidos como fato social e não apenas como ato formal da administração pública; além do que o instituto da compensação ambiental foi inserido no âmbito do licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, estando relacionado à modificação, de caráter não mitigável, do ambiente natural, por óbvio estes dois últimos institutos estão relacionados intrinsecamente à gestão ambiental, tanto pública, quanto privada.

A gestão ambiental é imprescindível tendo em vista principalmente que o seu intuito maior é a prevenção e a precaução em relação às ocorrências ou eventos capazes de ocasionar danos ou degradação ambiental.

Isto porque, segundo Soares (2001, p.6), os eventos que ocasionam poluição aguda são insignificantes, se comparados ao somatório da poluição crônica.

Assim, o licenciamento ambiental, como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente que é, está, por óbvio, intrinsecamente ligado à gestão ambiental, tanto pública quanto privada, posto que se caracteriza como forma de controle da Administração Pública das atividades potencialmente poluidoras e degradadoras de qualquer forma do meio ambiente e, mais modernamente, como mencionado, é considerado como fato social, especialmente no que se refere ao controle das formas de produção, no tocante à adoção de programas de eliminação ou redução da geração de resíduos ou de produção mais limpa até o limite permissível característico de cada processo, prioritariamente ao tratamento, estocagem ou disposição, que também são objeto de controle da Administração Pública, além do controle acerca da realização de auditorias ambientais obrigatórias por lei.

O mesmo diga-se do instituto da compensação ambiental criado pelo artigo 36 da Lei nº 9985/00, na medida em que se encontra inserido no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, estando relacionado à modificação, de caráter não mitigável, do ambiente natural.

Assim, atualmente, a não adoção de um sistema de gestão ambiental pelo empreendedor, invariavelmente pode vir a traduzir-se em: aumento de custos; redução de lucros; perda de posição no mercado e, na aplicação de penalidades administrativas (como multas, suspensão de atividades temporária ou permanente etc) e até na aplicação de penalidades criminais, tanto às pessoas físicas quanto jurídicas (como privação de liberdade para as primeiras e suspensão de atividades definitiva para as segundas etc), especialmente relacionadas à ausência de licença ambiental.

Assim, a gestão ambiental privada e a adoção de um modelo de gestão, especialmente para a indústria do petróleo, devido ao seu potencial poluidor, vem se tornando imprescindível, na medida em que a variável ambiental está passando a ser considerada como parte integrante do negócio de petróleo.

Por outro lado, a boa gestão ambiental privada está se tornando, ainda, uma forma de oportunidade de abertura de mercados e prevenção contra restrições futuras quanto ao acesso a mercados e financiamentos internacionais e mesmo nacional⁶.

Soares, ainda faz menção ao grau de maturidade das empresas relatando a existência de três fases, que podem estar superpostas ou não, quais sejam:

- a. pela existência de mecanismo de controle ambiental das empresas na saída do sistema considerado (fim de linha), que consiste na instalação de equipamentos de controle de poluição nos pontos terminais da atividade ou empreendimento (chaminés etc), mantendo a estrutura produtiva existente;
- b. diante da existência de controle ambiental nas práticas e processos industriais, ou seja, a mera atividade de controle da poluição passa a ser uma função da produção;
- c. pela constatação da integração do controle ambiental na gestão administrativa, com a sua projeção e comprometimento visível da altas esferas de decisão da empresa, tratando-se da fase mais evoluída do processo. (SOARES, 2001)

É oportuno mencionar que a PETROBRAS, atualmente, está desenvolvendo ativamente medidas para atingir esta terceira fase na gradação da maturidade ambiental das empresas na indústria do petróleo, de maneira superposta com as fases anteriores.

Também, é oportuno ressaltar que Elkington e Burke (1989 apud SOARES 2001, p. 8) destacam que os dez passos para a excelência ambiental, com os quais as ações da PETROBRAS estão perfeitamente alinhadas, quais sejam:

- A. Desenvolver e publicar uma política ambiental;
- B. Estabelecer metas e continuar a avaliar os ganhos;

⁶ Neste sentido, vide exemplos postos por Soares 2001, op.cit. pág. 7.

- C. Definir claramente as responsabilidades ambientais de cada uma das áreas e do pessoal administrativo (linha ou assessoria);
- D. Divulgar interna e externamente a política, os objetivos e metas e as responsabilidades;
- E. Obter recursos adequados;
- F. Educar e treinar o pessoal e informar os consumidores e a comunidade;
- G. Acompanhar a situação ambiental da empresa e fazer auditorias e relatórios;
- H. Acompanhar a evolução da discussão sobre a questão ambiental;
- I. Contribuir para os programas ambientais da comunidade e investir em pesquisa e desenvolvimento aplicada à área ambiental; e,
- J. Ajudar a conciliar os diferentes interesses existentes entre todos os envolvidos: empresa, consumidores, comunidade, acionistas etc. (ELKINGTON; BURKE 1989 apud SOARES 2001, p. 8)

Assim, como a proteção ambiental passou a ser um valor da empresa, explicitado publicamente como um dos objetivos perseguidos pelas empresas, especialmente pelas da indústria do petróleo.

Isto porque a proteção ambiental deixou de ser considerada pelas empresas como exigência constitucional e legal punida com inúmeras sanções, e passou a integrar o quadro de ameaças e oportunidades, em que as conseqüências passam a significar vantagem competitiva e, mesmo, como fator definidor quanto à permanência ou saída do mercado.

Diante desta mudança de paradigma, a proteção ambiental deixou de ser uma função da produção para torna-se uma função da administração, sendo contemplada na estrutura organizacional e interferindo no planejamento estratégico, sendo que a gestão ambiental, por sua vez, passou a ser imprescindível para o atingimento dos objetivos referidos.

A PETROBRAS atenta a tais transformações tomou medidas para inserir a variável ambiental em todo o seu negócio, conforme amplamente demonstrado, sendo que no que se refere ao licenciamento ambiental, que faz parte da diretriz corporativa 2, conformidade legal, criou no âmbito da Gerência Executivas de Segurança, Meio Ambiente e Saúde o Sub-comitê de Licenciamento ambiental onde são acompanhados, estudados e debatidos temas e eventual produção de legislação nova ligados ao licenciamento ambiental, como a compensação ambiental, e, posteriormente, submetidos a tal gerência e, por esta última ao Comitê de Negócios da Companhia, do qual fazem parte todos os gerentes maiores das respectivas áreas de negócio da PETROBRAS, para ciência e deliberação quanto as ações a serem eventualmente empreendidas.

Finalmente, no âmbito da gestão ambiental pública, no nosso entender seria de grande importância a tomada das medidas abaixo, com o intuito de estimular comportamentos ambientalmente adequados das empresas, bem como a adoção de planos e programas

voluntários de gestão ambiental que levam à melhoria contínua do desempenho ambiental, especialmente para empresas relacionadas à indústria do petróleo, que é o foco deste trabalho:

a) aplicação do instituto da extrafiscalidade – que significa a utilização do tributo como forma de estimular comportamentos – no caso, através da criação de isenção de tributos ou benefícios fiscais para as empresas da indústria do petróleo que adotem medidas técnicas ambientalmente corretas nos seus processos de industrialização, além daquelas medidas necessárias ao atendimento dos parâmetros postos na legislação aplicável, ou seja, que impliquem num esforço adicional do empreendedor, que não o mero cumprimento da legislação referida; e,

b) criação de critérios e procedimentos de licenciamento ambiental mais ágeis e simplificados para empreendimentos e atividades, cujos responsáveis implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental, na forma prevista § 3º do artigo 12 da Resolução CONAMA 237/97⁷.

⁷ Artigo 12 – O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

...
§ 3º Deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental.

3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

3.1 NECESSIDADE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE OBRAS OU ATIVIDADES POTENCIALMENTE POLUIDORAS OU DEGRADADORAS DO MEIO AMBIENTE OU UTILIZADORAS DE RECURSOS AMBIENTAIS – ESCORÇO HISTÓRICO

O problema da proteção do meio ambiente, como bem difuso que é, tornou-se uma necessidade para o homem em face da tomada de consciência, especialmente no final do século XX, do exaurimento das reservas dos recursos naturais ou ambientais não renováveis, essenciais à sadia qualidade de vida como a água, o ar etc, que vêm sendo objeto de utilização irracional, com a sua poluição e destruição cada vez mais intensas.

Em face disso, surgiu e vêm surgindo leis específicas com o objetivo de manter sob controle as atividades de pessoas físicas e jurídicas que possuem potencial poluidor ou degradador dos recursos ambientais, evitando, assim, o desperdício e, até, o esgotamento destes.

Assim, para o exercício das referidas atividades exige-se a satisfação de requisitos, criados com o intuito de preservar os recursos ambientais ou naturais, especialmente os não renováveis, e disciplinar sua utilização como instrumento de desenvolvimento.

Desse modo, consoante disposto no artigo 225 da Constituição Federal, compete ao Poder Público impor, ao particular e a ele próprio, critérios técnicos e jurídicos para o exercício de atividades que possuem potencial poluidor ou degradador dos recursos ambientais, com o intuito de dar cumprimento aos princípios do desenvolvimento sustentável e do acesso equitativo aos recursos naturais, para o atendimento das necessidades das presentes e futuras gerações.

Criou-se, desse modo, como forma de manifestação do poder de polícia, o licenciamento ambiental.

O correto entendimento acerca do que vem a ser poder de polícia ambiental se afigura requisito básico para se compreender tal atribuição da Administração Pública.

Inicialmente, cumpre destacar que não há divergências doutrinárias no que se refere ao conceito de poder de polícia, sendo este um conceito legal, na medida em que se encontra posto no artigo 78 do Código Tributário Nacional.

Dispõe o artigo 78 do CTN :

Considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (MACHADO, 2003)

Poder de Polícia Ambiental, portanto, é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.

A primeira lei, *lato sensu*, vigente e eficaz do ordenamento jurídico brasileiro, cuja preocupação específica foi evitar ou minimizar os impactos negativos ao meio ambiente, em decorrência do exercício de atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente, foi a Lei Estadual nº 997/76, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 8.468/76, do Estado de São Paulo. O Estado do Rio de Janeiro embora tenha expedido, antes da citada Lei Paulista, o Decreto-lei nº 134/75, no mesmo sentido, este somente passou a ser exigível em 1977, com a sua regulamentação pelo Decreto Estadual nº 1.633/77.

Tal questão passou a ter relevância, no âmbito jurídico, em nível nacional, com a edição da Lei nº 6.803/80, que instituiu as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, onde foi prevista a avaliação de impacto ambiental.

Com a edição da Lei nº 6.938/81, lei instituidora da Política Nacional de Meio Ambiente, atualmente regulamentada pelo Decreto Federal nº 99.274/90, passou a ser exigido, em nível nacional, o licenciamento ambiental, como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, consoante se verifica do *caput* do seu artigo 10:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, e do IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.(BRASIL, 1981)

Neste aspecto é importante ressaltar a interessante distinção feita por Antunes (2000, p. 180-182) segundo a qual, a por ele denominada “poluição em sentido estrito” se trata de

uma alteração das condições ambientais que deve ser compreendida negativamente, ou seja, como a alteração que não é capaz de alterar a ordem ambiental, posto que suas repercussões sobre o meio ambiente são desprezíveis.

Desse modo, conclui o citado autor que a poluição em sentido estrito é um acontecimento irrelevante, desde que a capacidade de suporte do ambiente em que ela se insere não seja alterada, quando não se caracteriza o dano ambiental.

Já a poluição que ultrapassa os limites do desprezível, causando alterações adversas no meio ambiente, não uma mera perturbação, caracteriza o dano ambiental.

Porém, todas as atividades, obras e empreendimentos que sejam potencial ou efetivamente poluidores, de acordo com o dispositivo legal acima transcrito, devem ser obrigatoriamente submetidos ao procedimento de licenciamento ambiental.

Noutra frente, com a Constituição Federal de 1988, a preocupação com a proteção do meio ambiente passou a constar da própria Carta Política, sendo o Capítulo VI, do Título VIII, da Ordem Social, destinado exclusivamente ao meio ambiente, onde no inciso IV, do § 1º do artigo 225, destaca-se a exigência para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente de estudo de impacto ambiental, na forma da lei.

O artigo 8º da Lei nº 6.938/81 (BRASIL, 1981) estabelece, em seu inciso I, que, dentre as competências do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, inclui-se “estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA”, sendo que o Decreto Federal nº 99.274/90, acima referido, estabelece no § 1º do seu artigo 17 ser atribuição do CONAMA “[..] fixar critérios básicos, segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento [...]”, de acordo com disposto no inciso II do dispositivo da Lei Federal citada.

Desse modo, o CONAMA exercendo a sua atribuição, editou a Resolução CONAMA nº 01/86, que disciplinou casos em que o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA seriam exigidos para fins de licenciamento ambiental, sendo o referido rol não taxativo.

Posteriormente, o CONAMA editou a Resolução CONAMA nº 237/97, que complementou a Resolução CONAMA nº 01/86, ampliando o citado rol das atividades ou empreendimentos sujeitos eventualmente à realização de prévio EIA/RIMA para fins de licenciamento ambiental, sendo que, neste caso, também, aludido rol não é taxativo.

Para Alonso Júnior (FINK; ALONSO JÚNIOR; DAWALBI, 2000, p. 35), o licenciamento ambiental é um poder-dever, não uma faculdade do Poder Público, em total sintonia com o Princípio da Precaução, Princípio 15, constante da Declaração de Princípios da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1.992, mais conhecida como RIO 92 ou ECO 92, que obriga o Poder Público ao exercício de seu poder de polícia administrativo para evitar ou minimizar impactos negativos ao meio ambiente sob a influência do empreendimento ou atividade potencial ou efetivamente poluidora ou degradadora do meio ambiente, que deve ser submetido ao necessário e prévio licenciamento.

Mirra (1998. p. 61) menciona que a necessidade de que o licenciamento ambiental seja prévio advém do fato de que as agressões ao meio ambiente são, em regra, de difícil ou impossível reparação, ou seja, uma vez consumada a degradação ambiental, a sua reparação é incerta e, quando possível, excessivamente custosa.

É importante mencionar que, a necessidade de prévio licenciamento ambiental é expressão do princípio da prevenção, que, por sua vez, deve ser antecedido dos estudos ambientais pertinentes, a fim de que seja assegurada a garantia a todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem difuso que é.

Cumprе ressaltar, ainda no âmbito do licenciamento ambiental, que a elaboração do estudo de impacto ambiental e respectivo relatório (EIA/RIMA) é exigível, na forma do inciso IV, do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal, pelo órgão ambiental, em decisão administrativa, que deverá ser devidamente motivada e fundamentada, ou em atenção ao princípio da prevenção, quando haja certeza técnico-científica de que o empreendimento a ser implantado ocasionará significativo impacto ambiental; ou, em atendimento ao princípio da precaução, quando não se tiver certeza técnico-científica dos impactos que a implantação de um empreendimento possa causar.

3.2 NATUREZA JURÍDICA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

As licenças ambientais, em geral, são atos administrativos de controle preventivo ou prévio de atividades de particulares ou da própria Administração Direta ou Indireta, que são fruto de um procedimento administrativo denominado licenciamento ambiental.

O procedimento administrativo do licenciamento ambiental tem cunho autorizativo e por conteúdo o controle de atividades utilizadoras de recursos naturais ou que, sob qualquer forma, sejam efetiva ou potencialmente causadoras de poluição ou degradação ambiental.

Embora a doutrina administrativista somente se refira ao particular, em matéria ambiental, há situações onde o particular ou a própria Administração Pública Direta ou Indireta é titular de um direito relativamente à exploração ou ao uso de um bem ambiental, porém, o exercício desse direito depende do cumprimento de requisitos legais tendo em vista a proteção ambiental.

Desse modo, a instalação de obra ou de empreendimento, ou, ainda, o desenvolvimento de atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente, sob qualquer forma, na referida hipótese, fica condicionado à obtenção da licença a ser expedida pela autoridade competente, pois, o licenciamento destas atividades, empreendimentos ou obras consiste em exigência posta no artigo 9º, inciso IV, da Lei nº 6.938/81, arrolada dentre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, como forma prévia de controle da regularidade desta quanto à observância das normas técnicas, legais e regulamentares relativas ao meio ambiente.

Não há divergência na doutrina em considerar como sendo o licenciamento ambiental um procedimento administrativo, que é colocado à disposição dos interessados em desenvolver atividades utilizadoras de recursos ambientais ou que, sob qualquer forma, sejam efetiva ou potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente, que culmina com a concessão da licença ambiental, onde o Poder Público, mediante controle prévio, constata a regularidade técnica e jurídica destas, de forma a atender o princípio constitucional do desenvolvimento sustentável, insculpido nos artigos 170 e 225 da Constituição Federal, ou seja, compatibilizando o desenvolvimento econômico com a proteção ou preservação dos recursos naturais para o atendimento das necessidades da presente geração sem comprometimento do atendimento das necessidades das futuras gerações.

Aliás, neste sentido é o conceito de “Licenciamento Ambiental” posto na Resolução CONAMA 237/97 (artigo 1º, inciso I), nos seguintes termos:

[...]procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e 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. (BRASIL, 1997)

Por outro lado, como salienta Fink (FINK; ALONSO JÚNIOR, DAWALBI, 2000, p. 68-70), a análise da natureza jurídica do licenciamento ambiental comporta diversas óticas, caso se considere, por exemplo, o ato administrativo que concede o exercício da atividade, seja ele licença, autorização ou permissão; ou, em se levando em consideração a própria gestão administrativa.

Em se considerando o licenciamento ambiental em face do tipo de ação administrativa que é desenvolvido, onde este é exercido unicamente pelo Poder Público, em face da indelegabilidade do poder de polícia administrativa, este atende aos administrados sob dois aspectos, pelo menos, que lhe dão a natureza de serviço público.

O primeiro aspecto de atendimento aos administrados pelo licenciamento ambiental é o fato deste se transmutar em devido processo administrativo para verificação do cumprimento das normas e requisitos técnicos e legais, que, se devidamente satisfeitos, vinculam a Administração no que se refere à concessão da licença ambiental para o exercício da atividade pretendida.

O segundo aspecto de atendimento aos administrados diz respeito ao fato de, em havendo a verificação prévia do cumprimento das normas e requisitos legais e técnicos, com vistas à concessão da licença ambiental pretendida pelo empreendedor ou dono da obra, de maneira concomitante, serão atendidas as necessidades dos demais administrados ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantido constitucionalmente.

Segundo Fink (FINK; ALONSO JÚNIOR, DAWALBI, 2000, p. 68-70) o atendimento dos dois aspectos referidos aos administrados confere ao licenciamento ambiental a natureza de verdadeiro serviço público, sendo que se constata, também, a natureza de serviço público do licenciamento ambiental em face do disposto no inciso IV, do § 1º, do artigo 225 da Carta Magna, que menciona ser incumbência do Poder Público a exigência de estudo prévio de impacto ambiental, exigência esta anteriormente constante do artigo 10 da Lei nº 6.938/81, que foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, e, dispõe ... “dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente”...

Para dar supedâneo a tal conclusão, o mencionado autor cita os conceitos de serviço público dados pelos eminentes doutrinadores Hely Lopes Meirelles e José Cretella Júnior, abaixo transcritos.

Para Cretella Júnior (1984. p. 96), “Serviço público é, assim, toda a atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades públicas, mediante o emprego de procedimento peculiar ao direito público, derogatório e exorbitante do direito comum”.

Sendo que para Meirelles (1991, p. 290) “serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado”. A par da conclusão de Fink (FINK; ALONSO JÚNIOR, DAWALBI, 2000), ser no sentido de considerar o licenciamento ambiental como procedimento administrativo que culmina com a concessão ou não da licença ambiental, entendimento que sob este aspecto está acordo com a doutrina majoritária, discordamos do entendimento do referido autor de que o licenciamento ambiental se caracteriza como serviço público típico, inserindo-se dentre as atividades próprias da Administração, obedecendo, dessa forma, ao regime jurídico aplicável à Administração Pública.

Aliás, para a adoção de tal entendimento, julgamos ser oportuno citar a lição de Di Pietro (2000, p. 114-115), ao fazer referência a que alguns autores, como Celso Antônio Bandeira de Mello, apontam, dentre as características ou atributos do “poder de polícia”, o fato deste se tratar de uma atividade negativa, distinguindo-se do serviço público, que seria uma atividade positiva, destacando que tal critério se afigura útil para a demonstração da diferença entre poder de polícia e serviço público.

Mello (1991) ensina:

Que o poder de polícia é atividade negativa no sentido de que sempre impõe uma abstenção ao particular, uma obrigação de não fazer. Mesmo quando o poder de polícia impõe, aparentemente, uma obrigação de fazer, como exhibir uma planta para licenciamento de construção, fazer exame de habilitação para motorista, colocar equipamento contra incêndio nos prédios, “o poder público não quer estes atos. Quer, sim, evitar que as atividades ou situações pretendidas pelos particulares sejam efetuadas de maneira perigosa ou nociva, o que ocorreria se realizadas fora destas condições”. Por outras palavras, mesmo quando se exige prática de um ato pelo particular, o objetivo é sempre uma abstenção: evitar um dano oriundo do mau exercício do direito individual.

Di Pietro (2000) se refere, ainda, à existência de uma única exceção a esta regra geral ao mencionar:

Há que se lembrar, porém, que alguns autores consideram como inseridas no poder de polícia as obrigações de fazer impostas ao proprietário, compelindo-o a usar o imóvel de acordo com a sua função social. Nesse caso, não se pode falar que o objetivo do poder de polícia seja uma abstenção, uma atividade negativa.

Desse modo, entendemos que o licenciamento ambiental não se trata de serviço público e, sim, de uma manifestação típica do poder de polícia administrativa que, apesar de

impor uma obrigação de fazer ao interessado, o seu objetivo é “sempre uma abstenção”, qual seja, evitar um dano oriundo do mau exercício do direito individual”, consoante leciona a insigne autora Di Pietro (2000).

3.3 CONCEITOS DE LICENÇA, DE AUTORIZAÇÃO E DE PERMISSÃO E SUAS PRINCIPAIS DESSEMELHANÇAS

O conceito de licença vem do Direito Administrativo, na medida em que, em princípio, esta se trata de espécie de ato praticado pela Administração, classificada pela doutrina dentre os atos administrativos quanto ao conteúdo.

Assim, antes de se verificar se o conceito de licença, posto na doutrina administrativista, se amolda à licença ambiental, cumpre mencionar a definição de licença dada por alguns dos mais conceituados doutrinadores no âmbito do Direito Administrativo.

Para Di Pietro (2000, p. 212), “licença é o ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade”.

Gasparini (2001, p. 80) conceitua licença como sendo “o ato administrativo vinculado por meio do qual a Administração Pública outorga a alguém, que para isso se interesse, o direito de realizar certa atividade material que sem ela lhe seria vedada, desde que satisfeitas as exigências legais”.

Assim, acrescenta o citado autor que, atendidos os requisitos legais, não tem como ser negada pela Administração Pública a licença solicitada pelo administrado, sob pena de ilegalidade, sendo esta um direito subjetivo do administrado. Cita como exemplos de licença a licença de construir; a licença para o exercício de atividade profissional, denominada de alvará de funcionamento etc.

Meirelles(2001), em relação à licença menciona que esta, uma vez expedida, traz a presunção de definitividade, sendo que sua invalidade somente pode ocorrer por ilegalidade na expedição do alvará, por descumprimento do titular na execução da atividade, ou por interesse público superveniente, situação que, segundo o autor rende ensejo à correspondente indenização.

Noutra frente, a autorização se trata, também, de espécie de ato praticado pela Administração, classificada pela doutrina administrativista dentre os atos administrativos quanto ao conteúdo.

Segundo Di Pietro (2000), a autorização administrativa comporta várias acepções.

Numa primeira acepção, a autorização se trata de “ato unilateral e discricionário pelo qual a Administração faculta ao particular o desempenho de atividade material ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos”, exemplo disso seria a prática da conduta de caçar, que depende de autorização da Administração para o afastamento da ilegalidade da conduta.

Numa segunda acepção, “autorização é o ato unilateral e discricionário pelo qual o Poder Público faculta ao particular o uso privativo de bem público, a título precário. Trata-se de autorização de uso”.

Em uma terceira acepção, “autorização é o ato administrativo unilateral e discricionário pelo qual o Poder Público delega ao particular a exploração de serviço público, a título precário. Trata-se de autorização de serviço público”, isto conforme posto no artigo 21, XII, da Constituição Federal, mencionado ao lado da permissão e da concessão.

Desse modo, em sentido amplo, a referida autora conceitua a autorização administrativa como sendo “o ato administrativo unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração faculta ao particular o uso privativo de bem público, ou o desempenho de atividade material, ou a prática de ato que, sem consentimento, seriam legalmente proibidos”.

Gasparini (2001) define a autorização administrativa como “o ato administrativo discricionário mediante o qual a Administração Pública outorga a alguém, que para isso se interesse, o direito de realizar certa atividade material que sem ela lhe seria vedada”.

Nesse sentido, arremata o autor que, em face da discricionariedade da autorização administrativa, o Poder Público não está obrigado a agir conforme a solicitação que lhe foi feita, ainda que o interessado tenha atendido a todos os requisitos legais, sendo tal ato precário, motivo pelo qual não há direito subjetivo à autorização, ou seja, ela não pode ser exigida, nem impedida a sua revogação. Pode ser citado como exemplo de autorização o ato que autoriza a captação de água de rio público.

No que se refere à permissão, Di Pietro (2000) a conceitua como “o ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a execução de serviço público ou a utilização privativa de bem público”.

Para Gasparini (2001) permissão se trata de “ato administrativo, vinculado ou discricionário, segundo o qual a Administração Pública outorga a alguém, que para isso se

interesse, o direito de prestar um serviço público ou de usar, em caráter privativo, um bem público”.

Ressalta o citado autor que a permissão, por um lado, se trata de ato vinculado se, em relação ao pedido do administrado, a Administração não tem liberdade para decidir, caso esteja obrigada a outorgá-la desde que atendidas os requisitos legais pelo interessado, sendo que, nesta hipótese, caso seja concedida a permissão ela é irrevogável. Caso a Administração entenda por sua revogação, esta enseja o pagamento de indenização.

De outro lado, no que concerne à permissão, caso a Administração Pública tenha liberdade para decidir acerca do pleito formulado, podendo deferí-lo ou não, nesta hipótese, a permissão se trata de ato discricionário, não ensejando direito à indenização a sua revogação, a qualquer tempo, por interesse público.

Meirelles (2001), por outro lado, acrescenta aos conceitos de licença, autorização e permissão o fato destas se tratarem de atos administrativos **negociais**, por encerrarem conteúdo tipicamente negocial, ou seja, de interesse recíproco da Administração e do interessado, embora não adentrem à esfera contratual, se constituindo em atos administrativos unilaterais.

Assim, define os atos administrativos negociais como sendo “todos aqueles que contém uma declaração de vontade da Administração apta a concretizar determinado negócio jurídico ou a deferir certa faculdade ao particular, nas condições impostas ou consentidas pelo Poder Público”. (MEIRELLES, 2001) No referido conceito enquadra a licença, a autorização, a permissão, a admissão, o visto, a aprovação, a homologação, a dispensa, a renúncia, dentre outros.

Nessa linha de raciocínio, dá à permissão a seguinte definição:

Permissão é o ato administrativo negocial, discricionário e precário, pelo qual o Poder Público faculta ao particular a execução de serviços de interesse coletivo, ou o uso especial de bens públicos, a título gratuito ou remunerado, nas condições estabelecidas pela Administração. (MEIRELLES, 2001)

No que concerne às dessemelhanças destas espécies de atos administrativos, quais sejam, licença, autorização e permissão, Cretella Júnior (1984) menciona que a diferença entre licença e autorização é nítida porque a **autorização envolve interesse**, caracterizando-se como ato discricionário, se tratando, portanto, de **ato constitutivo** e, a **licença envolve direitos**, caracterizando-se como ato vinculado, se tratando de **ato declaratório**.

Hely Lopes Meirelles ensina que a permissão não se confunde com a autorização uma vez que, por esta última, consente-se numa atividade ou situação de interesse exclusivo e predominante do interessado; já pela permissão faculta-se a realização de uma atividade de interesse concorrente do permitente, do permissionário e do público.

Assim sendo, não se confundem os atos administrativos da licença, autorização e permissão.

3.4 NATUREZA JURÍDICA DO ATO ADMINISTRATIVO ORIGINÁRIO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL – LICENÇA, AUTORIZAÇÃO OU PERMISSÃO?

A natureza do ato administrativo autorizativo ambiental, em sentido amplo, ou seja, os que abrangem os atos atinentes ao licenciamento de empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos naturais ou, sob qualquer forma, efetiva ou potencialmente poluidoras ou causadoras de degradação ambiental entre outros, tem sido alvo de inúmeros debates e controvérsias entre os doutrinadores que, nos parece, seja pelos motivos abaixo arrolados, sendo que o estudo mais aprofundado do tema se justifica diante da dificuldade da solução do problema que se apresenta e das conseqüências que são inerentes à tomada de determinado posicionamento acerca da questão.

O primeiro motivo que se apresenta, e que justifica a existência da controvérsia em torno da natureza jurídica da citada licença ambiental, dando azo às discussões referidas, e, que, portanto, devem ser objeto de reflexão e tomada de posicionamento acerca da questão, diz respeito à falta de precisão técnica no que se refere à utilização pelo legislador dos termos “licença”, “autorização” e, mesmo, “permissão”.

Com efeito, não é raro se encontrar nos diversos textos legais, que tratam da matéria ambiental, a utilização pelo legislador de um termo técnico por outro, como por exemplo, no artigo 26, alínea “c” do Código Florestal onde foi empregado o termo “licença”, em hipótese que é típica de “autorização”, quando define como sendo contravenção penal “penetrar em floresta de preservação permanente, conduzindo armas, substâncias ou instrumentos próprios para caça proibida ou exploração de produtos ou subprodutos florestais, sem estar munido da licença da autoridade competente”.

O artigo 20 da Lei Federal nº 5.197/67, padece do mesmo mal, uma vez que trata de “licença” o ato administrativo que autoriza a caça de animais silvestres, quando, na verdade,

se trataria “autorização”; também o artigo 39 da Lei Federal nº 9.605/98 denomina de “permissão” a autorização excepcional para o corte de árvores em área de preservação permanente, abrangendo tanto imóveis de domínio público como privado, não se tratando de permissão e sim de “autorização”.

A utilização inadequada dos referidos termos técnicos gera, ainda, controvérsia quanto à natureza jurídica da licença ambiental, uma vez que tanto a permissão, como a autorização e a licença se caracterizam como formas clássicas de controle prévio da Administração, por atuarem antes do início da atividade controlada.

Outro motivo que enseja a controvérsia aludida, e que justifica a pesquisa do tema, se deve ao fato do licenciamento ambiental ser marcado por um procedimento administrativo peculiar, com características ímpares, dividido em fases que resultam em três atos distintos, cada um correspondente à outorga de uma licença específica, que se afigura como pré-requisito para a licença subsequente.

Por outro lado, caso se entenda que a licença ambiental tem natureza jurídica de autorização, se constituindo em ato unilateral da Administração, discricionário e precário, esta poderá acarretar ao empreendedor inegável prejuízo, caso a autorização seja revogada, conseqüência esta que, com certeza, inibirá os investimentos em atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais ou considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou degradadores do meio ambiente, sob qualquer forma, podendo acarretar, ainda, o não atendimento das necessidades da coletividade, tanto da presente como das futuras gerações. Exemplo disso é o caso do licenciamento da instalação e do funcionamento de termelétricas, atividade que se afigura, em nossos dias e futuramente extremamente necessária, e, que, noutra frente, é altamente impactante, sob o aspecto negativo, ao meio ambiente.

Ademais, tendo a licença ambiental natureza jurídica de licença, se constituindo ato unilateral da Administração vinculado, com caráter de definitividade, é ato que goza de maior estabilidade, embora passível de revogação por interesse público superveniente à sua outorga.

Ainda, devido às características específicas da licença ambiental há doutrinadores que defendem se tratar a mesma de nova espécie de ato autorizativo.

Também, dependendo do posicionamento adotado acerca da natureza jurídica da licença ambiental serão diversas as suas respectivas conseqüências, motivo pelo qual se afigura plenamente justificável, como mencionado, o estudo mais aprofundado do tema proposto.

Em face das considerações postas, se vislumbra as seguintes hipóteses para análise:

3.4.1 Licença ambiental com natureza jurídica de licença:

A licença de atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente ou utilizadora de recursos ambientais, a par de ter características especiais que a distinguem da licença tradicional, como por exemplo, por se apresentar em três subespécies de licenças, sendo que a outorga de uma se afigura como pré-requisito para a obtenção da licença subsequente, isto, com o intuito de melhor possibilitar a verificação dos riscos ao meio ambiente e do cumprimento das exigências técnicas por parte do interessado, se trata de ato administrativo denominado licença, por se caracterizar como ato autorizativo vinculado, não sendo negada a existência de atos administrativos expedidos, em matéria ambiental, consistentes em autorizações ambientais para outras hipóteses específicas.

Deste entendimento partilha José Afonso da Silva (SILVA, 2000. p. 247), ao mencionar que ... “as licenças ambientais, e geral, são atos administrativos de controle preventivo de atividades de particulares no exercício de seus direitos”.

Também, no sentido mencionado é o entendimento de Lúcia Valle Figueiredo (FIGUEIREDO, 1995), que após conceituar licença, assevera [...] “exemplos típicos são as licenças para edificar, para habitar ou, de um modo geral, as licenças ambientais e urbanísticas”.

3.4.2 Licença ambiental com natureza jurídica de autorização

Por outro lado, há entendimento no sentido de que a licença de atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente ou utilizadora de recursos ambientais se trata de ato administrativo denominado autorização, portanto precário e discricionário, em face de ter características especiais, e, considerando que, em matéria ambiental, a intervenção do Poder Público tem o sentido principal de prevenção do dano, além da literalidade do disposto no artigo 170 da Constituição Federal de 1988, bem como tendo em vista a previsão contida no artigo 9º, inciso III, da Lei Federal nº 6.938/91, atinente

à revisão do licenciamento de atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou utilizadora de recursos ambientais.

Neste sentido se manifesta Machado (2005. p. 266) ao mencionar, em sua obra, que licença e autorização, no Direito Brasileiro, são vocábulos empregados sem rigor técnico, sendo que, segundo o referido autor, o emprego do termo licenciamento ambiental, também, não traduz necessariamente que o seu escopo é a respectiva licença.

Como o escopo principal da intervenção do Poder Público, em matéria ambiental, é a prevenção do dano, isto em decorrência de dispor o artigo 225 da Constituição Federal que é obrigação deste a defesa do meio ambiente, para o referido autor, o sistema de licenciamento ambiental passou a ser feito pelo sistema de autorizações, consoante se depreende do parágrafo único do artigo 170 que assim dispõe: “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização dos órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.

No mesmo sentido é o posicionamento de Mukai (2002), que após manifestar sua concordância com o entendimento de Paulo Affonso Leme Machado ao invocar R. Villata e M.S.Giannini, acrescenta:

Portanto, quando a Lei nº 6.938/81 prevê o licenciamento ambiental e a revisão do licenciamento da atividade efetiva ou potencialmente poluidora são instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, após a Constituição de 1.988, por força do seu “caput”, não resta dúvida nenhuma que tais expressões devem ser entendidas como sinônimas de autorizações, atos administrativos precários e discricionários. (MUKAI, 2002)

3.4.3 Licença ambiental com natureza jurídica de nova espécie de ato autorizativo

Finalmente, há entendimento doutrinário no sentido de que a licença de atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou utilizadora de recursos ambientais se trata de uma nova espécie de ato administrativo autorizativo, pois, por um lado se trata de ato discricionário, e, por outro, se afigura *sui generis*, uma vez que a Administração não pode, a seu talante, decidir pela sua outorga ou não, desconsiderando as conclusões do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA.

Nesse sentido é o entendimento de Fiorillo; Rodrigues (1999, p.213) segundo os quais:

[...] quando vista sob a égide do meio ambiente, tal licença deixa de ser um ato vinculado para ser um ato discricionário “sui generis” e, explicam tal entendimento pelo fato de nem sempre ser obrigatória a elaboração de EIA/RIMA, uma vez que o artigo 225, § 1º, inciso IV, da Constituição Federal somente o exige para obras e atividades potencialmente causadoras de **significativa** degradação ambiental, sendo que nem toda a atividade se enquadra neste conceito. Por outro lado, em se tratando de licenciamento de atividade de significativa impactação ao meio ambiente, sendo, portanto, o EIA/RIMA obrigatório, asseveram ... “o que deve ficar entendido é que, mesmo se tratando de ato discricionário, este é “sui generis”, ou seja, a Administração não pode a seu talante decidir pela outorga ou não da licença, independentemente do que determina o EIA/RIMA, pois, se foi este que permitiu a desvinculação daquele ato (licença tradicional), não há como esquecê-lo, lembrando que deverá ser o elemento preponderante da formação da opinião da Administração diante da concessão ou não da licença ambiental. O que ocorre é que o EIA/RIMA atua como elemento de restrição da discricionariedade que ele mesmo criou, isto é, permite que tendo por base os seus elementos, a Administração conceda ou não a licença.

3.4.4 Críticas aos posicionamentos da doutrina acerca da natureza jurídica da licença ambiental

Postos os posicionamentos da doutrina acerca da natureza jurídica da licença ambiental, cumpre manifestar o nosso entendimento acerca da questão.

De fato, não podemos concordar com o entendimento dos respeitáveis doutrinadores que se posicionam no sentido de que o ato autorizativo ambiental se trata sempre de autorização, sendo que, quanto à esta tormentosa questão adotamos, na íntegra o entendimento posto por Dawalibi (2000), que refuta cada um dos argumentos nos quais se encontra embasado referido posicionamento, a seguir comentados.

As premissas nas quais se encontra fulcrado o posicionamento de que o ato autorizativo ambiental tem natureza jurídica de autorização são: 1) o fato de que o ato autorizativo de instalação e operação de atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente é sempre preventivo, o que lhe imprimiria o caráter de autorização; e, 2) o fato de se tratar de ato sempre passível de revisão, o que implica na sua não definitividade, a teor do disposto no artigo 9º, inciso IV, da Lei nº 6.938/81.

Quanto ao primeiro argumento apontado como caracterizador do ato autorizativo ambiental como autorização, este cai por terra, pois, tanto a autorização, como a licença ou a permissão, se tratam de espécies de atos administrativos classificados quanto ao conteúdo, destinados a prevenir o surgimento ou o desenvolvimento de atividades nocivas ao interesse social ou público.

Assim, não há como se argumentar que o ato autorizativo ambiental tem natureza jurídica de autorização em virtude desta ter sempre caráter preventivo, isto porque, como visto, este não é o traço distintivo entre ela e outras espécies de atos administrativos quanto ao conteúdo, especialmente da licença.

Noutra frente, quanto ao segundo argumento, atinente ao fato de que o ato autorizativo de instalação e operação de empreendimento, obra ou atividade efetiva ou potencialmente causadora de poluição ou degradação ambiental por estar sempre sujeito à revisão, nos termos do disposto no inciso IV, do artigo 9º da Lei nº 6.938/81, teria o condão de caracterizá-lo como autorização, tendo em vista a sua precariedade, tal argumento também não procede.

Com efeito, faz-se mister verificar o fator que caracteriza a distinção básica entre a licença e a autorização, que é o caráter vinculado da licença, enquanto que a autorização possui caráter discricionário.

O caráter vinculado da licença significa que o interessado em desenvolver atividade ou empreendimento, ou mesmo em fazer obra efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente tem direito subjetivo à licença, desde que atenda aos requisitos previstos em lei. Sendo que o caráter discricionário da autorização implica na possibilidade da Administração Pública analisar a conveniência e a oportunidade do seu deferimento, não existindo direito subjetivo do interessado, mas apenas interesse, nas palavras de Cretella Júnior ((1984), já mencionado em item anterior deste capítulo.

Desse modo, saliente-se que é do caráter vinculado da licença que decorre a sua definitividade, enquanto que do caráter discricionário da autorização advém a sua precariedade.

Todavia, a definitividade da licença, advinda do seu caráter vinculado, não significa ser ela irrevogável, mesmo porque, o ato administrativo é sempre passível de revogação se, posteriormente à sua prática, houver interesse público que justifique a sua revisão, seja este ato vinculado ou discricionário, e, isto para dar atendimento ao princípio basilar da Administração Pública, que é o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular.

Nesse sentido, é oportuno citar parte do conteúdo do acórdão do Colendo Supremo Tribunal Federal, publicado na Lex JSTF 131/131, que teve como Relator o Ministro Sydney Sanches, pelo qual se verifica a consagração do entendimento de que “ninguém adquire direitos contra o interesse público”, a saber:

A expedição dos alvarás não resultou em favor dos impetrantes ato jurídico perfeito ou mesmo direito adquirido. Em primeiro lugar porque foram expedidos irregularmente, uma vez que já estava em plena vigência a legislação estadual que disciplinou a ocupação do solo; em segundo, o alvará, como ensina Hely Lopes Meirelles, é ato administrativo sempre revogável e ninguém adquire direitos contra o interesse público que prevalece sempre sobre o interesse privado e pode a administração pública, a todo tempo, fazer cessar as atividades ou obras particulares licenciadas, que se apresentem em desacordo com as normas legais ou regulamentares, ou que, por motivos supervenientes, passem a prejudicar o interesse coletivo. (MEIRELLES, 1967, p. 101)

Silva (1981), também, na mesma linha de raciocínio posta no acórdão referido, assevera não existir direito adquirido por parte do titular de licença edilícia, mesmo estando esta no seu prazo de vigência, consoante se verifica da seguinte lição:

Mas se a licença estiver no prazo de vigência, tem o titular direito adquirido em executá-la, se ainda não iniciou a obra? Entendemos que não, se a lei nova não houver ressalvado seu direito (o que não é direito adquirido, mas direito ressalvado, situação tolerada). Direito adquirido, na espécie, significa direito de executar a construção nos termos da legislação revogada, com base na licença obtida. (SILVA, DIREITO URBANÍSTICO, 1981)

Cumprе salientar, todavia, que Oliveira (1999, p. 22) entende se tratar o ato autorizativo para instalação ou operação de empreendimento, obra ou atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente de licença, por se constituir em ato administrativo vinculado e não discricionário, porém, não admite a possibilidade de sua revogação, em face do reconhecimento da definitividade do direito subjetivo do interessado, posição com a qual não podemos concordar, pelos motivos supra referidos.

Assim sendo, conclui-se, como mencionado por Dawalibi (2000), que a norma posta no artigo 9º, inciso IV, da Lei nº 6.938/81, apenas explicitou a possibilidade de revogação da licença ambiental, sendo que existe direito subjetivo à licença e não à instalação e operação de empreendimento, obra ou atividade efetiva ou potencialmente causadora de poluição ou degradação ambiental ou, ainda, utilizadora de recursos ambientais, posto que não há direito adquirido na hipótese, como amplamente demonstrado, motivo pelo qual se afigura improcedente, também, o segundo argumento utilizado para dar supedâneo ao entendimento de que o ato autorizativo ambiental se trata sempre de autorização.

Desse modo, concordamos com o entendimento no sentido de que o ato autorizativo ambiental terá natureza jurídica de licença ou autorização ambiental, dependendo de se extrair da lei seu caráter vinculado ou discricionário, independentemente do *nomem iuris* utilizado por ela, coexistindo, dessa forma, ambas as espécies de ato administrativo autorizativo ambiental.

Exemplos elucidativos da questão são os citados por Dawalibi (2000, p.184), ao mencionar:

[...] podemos identificar como licença, por exemplo, o ato autorizativo de implantação de sistema coletivo de tratamento e disposição de resíduos sólidos domésticos em Áreas de Proteção Ambiental dos Mananciais do Estado de São Paulo, definidas na Lei Estadual 9.866/97, em face do seu artigo 20 estabelecer que esta atividade será permitida, desde que : “I- seja comprovada a inviabilidade de implantação em áreas situadas fora da APRM, sejam adotados os sistemas de coleta, tratamento e disposição final, cujos projetos atentam a normas, índices e parâmetros específicos para as APRMs, a serem estabelecidos pelo órgão ambiental competente, e; III) sejam adotados, pelos municípios, programas integrados de gestão de resíduos sólidos que incluam, entre outros, a minimização dos resíduos, a coleta seletiva e a reciclagem”. Depreende-se, no exemplo mencionado, que a lei previamente estabelece os requisitos que, se atendidos pelo interessado, conduzem ao seu direito à obtenção de licença para a instalação de sistema de tratamento de resíduos em área de proteção aos mananciais, tratando-se, pois, de ato vinculado. Não poderá a Administração Pública, em princípio, negar-se a anuir à instalação do empreendimento se comprovado, pelo interessado, o atendimento aos requisitos legais. Nem por isso, todavia, estará impedida a Administração Pública de revogar a licença ambiental, se, por exemplo, posteriormente à sua concessão, vier a ser viabilizada a implantação do mesmo sistema fora da APRM, inexistindo direito subjetivo do interessado na instalação do empreendimento dentro da área de proteção.

Por outro lado, é autorização, por exemplo, o ato que defere o corte de árvores em floresta de preservação permanente para a execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social. O art. 3º, § 1º, da Lei Federal 4.771/65, emprega corretamente, in casu, o vocábulo autorização, já que não terá o interessado qualquer direito subjetivo ao ato autorizativo. Trata-se de faculdade da Administração deferi-lo ou não, e mesmo assim desde que comprovado o interesse social ou utilidade pública do empreendimento.

Noutra frente, o posicionamento doutrinário de Fiorillo e Rodrigues (1999, 215;221), no sentido de que a licença ambiental se trata de ato autorizativo “*sui generis*”, é fulcrado no argumento de que a dissemelhança da licença ambiental em relação à licença administrativa, seria o fato de, no Direito Ambiental, não seria possível se falar em licença de forma isolada, uma vez que ela se constitui em uma das etapas de todo um complexo procedimento administrativo para o alcance de tal desiderato, posto que o licenciamento ambiental é dividido em três etapas distintas, cada uma correspondente à outorga de uma licença específica, que se afigura como pré-requisito para a obtenção da licença subsequente (licença prévia (LP); licença de instalação (LI) e licença de operação (LO)), sendo que entre estas etapas há dois atos fundamentais que são: 1) a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA, ou, a sua dispensa devidamente motivada, pelo órgão ambiental competente com supedâneo no RAIAS – Relatório de Ausência de Impacto Ambiental; e, 2) a eventual realização de audiência pública, cuja a finalidade é a discussão do produto do EIA/RIMA com a sociedade civil.

Dessa forma, concluem os aludidos doutrinadores que o licenciamento ambiental não se trata de um ato administrativo simples, como no caso da licença administrativa de um modo geral, e, sim, de um procedimento não jurisdicional complexo, de caráter preventivo, não se tratando de ato vinculado, contrariamente à licença comum, pois, desde que cumpridos os requisitos legais, ela é necessariamente expedida.

Com tal entendimento não podemos concordar.

Com efeito, não é o fato de dever o ato autorizativo ambiental, para a sua expedição, ser precedido de um complexo procedimento administrativo, denominado de licenciamento ambiental, no bojo do qual pode ou não haver a exigência de elaboração de EIA/RIMA e a realização de audiência pública, que imprime o traço caracterizador do ato administrativo se tratar de ato vinculado ou de ato discricionário, como afirmam os citados doutrinadores, ao mencionarem que, devido a estas especificidades, a licença ambiental “deixa de ser um ato vinculado para ser um ato com uma discricionariedade “sui generis””. (FIORILLO; RODRIGUES, 1999, 213)

Isto porque, de qualquer forma o órgão ambiental não pode se afastar das conclusões postas no Estudo de Impacto Ambiental - EIA e no seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA.

3.4.5 Conseqüências do reconhecimento da coexistência das licenças ambientais com as autorizações. Direito de indenização no caso de revogação do ato autorizativo ambiental

A conseqüência do reconhecimento da coexistência das licenças ambientais com as autorizações é a vinculação do agente público aos ditames legais, ou seja, caso a obra ou atividade dependa de um ato administrativo que se caracterize como licença, não poderá a Administração Pública agir de forma discricionária, anuindo com a instalação do empreendimento ou obra ou, ainda, com o desenvolvimento da atividade por razões de conveniência e oportunidade, sendo que, nesta hipótese, em se afastando o agente público do disposto na lei, por conta da inobservância do princípio da legalidade estrita aplicável à Administração Pública, estará sujeito às sanções administrativas, civis e criminais,

especialmente em face da prática da conduta definida no artigo 67 da Lei nº 9.605/98. (BRASIL 1998)⁸.

Noutra frente, poderia se aventar que uma das conseqüências do reconhecimento de que determinado empreendimento, obra ou atividade efetiva ou potencialmente causadora de poluição ou degradação ambiental dependa de um ato autorizativo, para sua instalação e operação, que se caracterize como licença, implicaria no cabimento de indenização ao interessado em caso de revogação da licença ambiental, por superveniente interesse público.

Isto porque, a revogação, pelo aludido motivo, das licenças em geral, desde que validamente expedidas, acarretaria o direito de indenização ao interessado.

Todavia, o cabimento de indenização ao interessado em face da revogação da licença em geral, expedida validamente, ocorre desde que haja efetivo prejuízo, caso contrário, o interessado não fará jus à qualquer indenização.

No caso de revogação de licença ambiental, validamente expedida, em virtude de motivo superveniente, que demonstre ser o empreendimento lesivo ao meio ambiente, a melhor doutrina tem se manifestado entendimento no sentido de que não haverá, em qualquer hipótese, o direito à indenização.

Tal entendimento é pautado em princípios constitucionais e normas específicas do Direito Ambiental, inaplicáveis ao Direito Administrativo, quais sejam:

- a) princípio do poluidor pagador, mencionado no § 3º do artigo 225 da Constituição Federal e nos artigos 3º, incisos IV e V; 4º, inciso VII e 14, § 1º da Lei nº 6.938/81, onde é prevista a responsabilidade civil objetiva do poluidor pelos danos ambientais ocasionados, ainda que a atividade desenvolvida por este seja lícita, ou melhor, tenha sido precedida de licenciamento regular e tenham sido adotadas todas as técnicas necessárias para tanto; e,
- b) o princípio da precaução, constante do artigo 225 da Constituição Federal, e, Princípio 15 da Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro, denominada de ECO/92 ou RIO/92,

⁸ Art. 67- Conceder o funcionário público licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público: Pena - detenção, de um a três anos, e multa.
Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano, sem prejuízo da multa.

firmada em junho de 1992 por diversos Estados dentre eles o Brasil, segundo o qual:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com as suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação⁹.

Desse modo, se a licitude da obra, empreendimento ou atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente, desenvolvida pelo titular da licença de instalação ou operação, não afasta a responsabilidade civil do poluidor pelos danos ambientais ocasionados, em face de tal responsabilidade, em matéria ambiental, ser aplicada na modalidade objetiva; bem como, em decorrência da aplicação do princípio da precaução; e, considerando, ademais, que estes impõem a prevalência do interesse público na preservação do meio ambiente sobre o particular, conclui-se que não há, nesta hipótese, direito adquirido à concessão da licença ambiental, sendo inerente ao risco da atividade, também, a possibilidade de revogação da licença regularmente concedida, caso ocorra a superveniência de motivo que revele a nocividade do empreendimento, obra ou atividade, não existindo, desse modo, direito à indenização em virtude da referida revogação.

Cumpra, apenas, ressaltar que:

- a) a cassação da licença ambiental, regularmente concedida, deve se dar, apenas, como mencionado, caso ocorra a superveniência de motivo que revele a nocividade do empreendimento, obra ou atividade;
- b) a referida cassação deve ser devidamente motivada, caso contrário o ato de cassação será nulo de pleno direito por ausência da necessária motivação.

⁹ Declaração Rio ou Eco 92 com 27 princípios, votada por unanimidade na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, reunida no Rio de Janeiro em 1992. Tradução não-oficial, conforme publicada como anexo, apud Ministério das Relações Exteriores, Divisão do Meio Ambiente, Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, Relatório da Delegação Brasileira, 1992, Fundação Alexandre de Gusmão- FUNAG/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais - IPRI, Coleção Relações Internacionais, n. 16 (cit. por Guido Fernando Silva Soares, *As Responsabilidades no Direito Internacional do Meio Ambiente*, Campinas, Komedi Editores, 1995, 598 pp.).

3.5 COMPETÊNCIA PARA LICENCIAR

O disposto no *caput* do artigo 225 da Constituição Federal consagra o Princípio da Participação, pelo qual compete à toda a sociedade, ou seja, tanto ao Poder Público, com à toda a coletividade, o dever de defender e de preservar o meio ambiente com o intuito de garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Isto se verifica, por exemplo, no processo de licenciamento, nas audiências públicas, nos Comitês de Bacias Hidrográficas, nos Conselhos do SISNAMA dentre outros.

Desse modo, o Poder Público tem o dever fundamental de atuar na defesa e preservação do meio ambiente, por meio do exercício do poder de legislar ou através da execução das diretrizes, políticas e preceitos relativos à proteção ambiental, visando atingir o objeto imediato do direito ambiental (a qualidade do meio ambiente) e o objeto mediato do direito ambiental (saúde, bem-estar e segurança da população que implica na qualidade de vida), segundo a repartição de competências postas na Constituição Federal.

Assim sendo, é no artigo 23 da Constituição Federal que se encontra estabelecida a competência material comum atribuída à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou seja, a competência voltada para a realização de ações materiais de proteção ao meio ambiente.

Cumprindo salientar que, dentre as referidas ações materiais a serem realizadas pelo Poder Público, se encontra abrangida a competência para o licenciamento ambiental.

Todavia, há intermináveis debates acerca da competência para proceder ao licenciamento ambiental.

Como visto, no que se refere à competência administrativa, também denominada de competência executiva ou implementadora, todos os entes federativos possuem competência para tanto, competência esta posta nos artigos 18 e 23 da Carta Magna, que ora se transcreve para melhor elucidação:

Art. 18 – A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

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

- I-*.....
- II-*.....
- III-*.....
- IV-*.....

V-.....
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;
 ”

Cumpra esclarecer que o exercício da referida competência comum dos entes federativos não implica na sobreposição de competências ou na existência de hierarquia administrativa, sendo que cabe tanto à União, como aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a utilização dos instrumentos postos na Política Nacional do Meio Ambiente, visando ... “proteger o meio ambiente e combater a poluição em todas as suas formas”..., cada qual respeitando a autonomia alheia. (FINK; ALONSO JÚNIOR; DAWALBI, 2000, p.39).

Assim, o licenciamento ambiental, constante do artigo 9º, inciso IV, da Lei nº 6.938/81, é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, ressalte-se, mais eficientes, de que pode se valer qualquer um dos entes federados para a proteção do meio ambiente e combater a poluição em todas as suas formas.

Desse modo, todos os entes federativos detêm o poder-dever de analisar e decidir acerca da concessão ou não da licença ambiental, isto por meio de seus respectivos órgãos licenciadores.

Nessa linha de raciocínio, é oportuno mencionar a lição de Machado (apud FINK; ALONSO JÚNIOR; DAWALBI, 2000, p.38), de sua obra conjunta “Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental”, em palestra ministrada na Reunião Técnica do CONAMA, em Maceió, em 27/07/96, com o seguinte teor:

A competência dos Estados para legislar, quando a União já editou uma norma geral, pressupõe uma obediência à norma federal. Situa-se no campo da hierarquia das normas e faz parte de um sistema chamado ‘fidelidade federal’. Não é a mesma situação perante a execução da lei, onde não há hierarquia na atuação das administrações públicas, isto é, a administração pública federal ambiental não está num plano hierárquico superior ao da administração pública ambiental estadual, nem da administração pública ambiental municipal. As atribuições e obrigações dos Estados e dos Municípios só a Constituição Federal pode estabelecer. Leis infraconstitucionais não podem repartir competências, pois essa é matéria fundamental da Lei Maior.

Conclui-se, portanto, que tanto a União, como os Estados, incluído aí o Distrito Federal, e os Municípios têm competência, devidamente outorgada pela Constituição Federal, segundo o artigo 23, VI e VII para proceder ao licenciamento ambiental por seus órgãos ambientais, que, indiscutivelmente, fazem parte do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, consoante disposto no artigo 6º da Lei nº 6.938/81.

Diante da conclusão supra, constata-se que os Municípios, por serem detentores de competência administrativa, também denominada de competência executiva ou implementadora, consoante lhes outorga o artigo 23 da Carta Magna, dispõem de competência

para proceder ao licenciamento ambiental sendo uma das interfaces do exercício do poder de polícia ambiental.

Alguns doutrinadores não compartilham deste entendimento, como é o caso de Antônio Inagê de Assis Oliveira, que apesar de reconhecer competência legislativa suplementar aos Municípios, posta no artigo 30, I da Carta Magna, e a competência comum a tais entes federados para a prática de ações materiais, com fundamento no referido artigo 23 da Constituição Federal, no que se refere à competência para conceder ou negar a licença ambiental, que se trata, também, de competência administrativa ou implementadora, menciona, com fulcro no artigo 10, *caput*, da Lei nº 6.938/81, que esta compete, como regra geral, aos Estados–membros, por seus órgãos ambientais, integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e, em caráter supletivo, ou seja, na omissão destes últimos, à União, por seu órgão ambiental, IBAMA. (OLIVEIRA, 1999)

Com tal entendimento não podemos concordar, na medida em que dito doutrinador está restringindo a competência administrativa, também denominada executiva ou implementadora, que é outorgada constitucionalmente a todos os entes federados, que ele mesmo reconhece aos Municípios.

O entendimento no sentido de que normas infraconstitucionais podem estabelecer o órgão competente para proceder ao licenciamento ambiental afigura-se equivocado, na medida em que a lei não poderá contrariar as normas constitucionais que estabelecem a competência comum de todos os entes federativos para a proteção do meio ambiente e para combater a poluição em todas as suas formas, e, a autonomia dos entes federativos.

Assim, o melhor entendimento, nos parece o primeiro, ou seja, no sentido de reconhecer a competência para licenciar aos Municípios, porém, para o pleno exercício da competência que lhes foi outorgada pela Constituição, cabe a eles criar, por meio de lei municipal específica, a obrigação de proceder ao licenciamento ambiental perante o órgão ambiental municipal, desde que o impacto ambiental seja de âmbito local, isto com vistas a dar atendimento ao disposto no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, que menciona que cabe aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

Devendo ser entendido por “interesse local”, de conformidade com o ensinamento do insigne Meirelles (2000, p.99), constante de sua obra abaixo transcrito:

Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos Municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privacidade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-

membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O que define e caracteriza o interesse local, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

3.5.1 Conflitos de competência quanto ao licenciamento ambiental

Como mencionado, a questão da competência para proceder ao licenciamento ambiental vem ocasionando inúmeras divergências entre doutrinadores, e, na prática, entre os próprios órgãos ambientais em nível federal, estadual e municipal, como veremos.

Acerca da questão da competência para o licenciamento ambiental, problemas, de difícil solução, na prática, se colocam.

O primeiro problema que surge para solução é qual a atividade, empreendimento ou obra potencial ou efetivamente poluidora ou degradadora do meio ambiente que caberia a cada um dos entes federados licenciar, na medida em que todos eles, como visto no item anterior, têm competência para tanto? Sendo que, o segundo problema que necessita ser solucionado, é acerca da possibilidade da exigência de licenciamento ambiental de uma mesma atividade, empreendimento ou obra, concomitantemente, em mais de um nível, quais sejam, federal, estadual e municipal.

Para solucionar o primeiro problema, a maioria dos doutrinadores, inclusive Oliveira (1999, 68-69), que embora partilhe do entendimento de serem competentes, para realizar o licenciamento ambiental, em regra, os órgãos ambientais estaduais e, supletivamente, o órgão ambiental federal, não se referindo aos Municípios, ao mencionarem que para se averiguar o órgão licenciador competente deve-se verificar o interesse ambiental preponderante, ou seja, a fixação do órgão ambiental licenciador depende da área de influência direta do empreendimento, atividade ou obra a ser licenciada.

Assim, o interesse predominante de determinado ente federativo lhe confere competência para determinado licenciamento ambiental, pela aplicação do princípio geral da predominância do interesse, como ensina Silva (1996, p. 412).

Desse modo, se determinada atividade, empreendimento ou obra potencial ou efetivamente poluidora ou degradadora do meio ambiente tiver como área de influência direta, apenas, o âmbito de um dado Município, a competência para proceder ao licenciamento ambiental será do órgão ambiental municipal. Caso determinada atividade, empreendimento ou obra potencial ou efetivamente poluidora ou degradadora do meio ambiente afetar mais de

um Município, a competência para proceder ao licenciamento ambiental será do órgão ambiental estadual. Finalmente, caso determinada atividade, empreendimento ou obra potencial ou efetivamente poluidora ou degradadora do meio ambiente tiver, por exemplo, como área de influência direta, mais de um Estado-membro, a competência para proceder ao licenciamento ambiental será do órgão ambiental federal.

Noutra frente, cumpre ressaltar que a Resolução CONAMA 237/97(BRASIL, 1997), norma regulamentar que dispõe acerca do procedimento e dos critérios para o licenciamento ambiental, andou bem ao fixar como critério para o licenciamento ambiental o da predominância do interesse, em especial no seu artigo 6º, na medida em que atendeu aos ditames constitucionais, dando competência licenciadora a quem realmente a tem, isto embora, por vezes, se afaste do aludido critério, como se verifica do artigo 4º, inciso I, da referida norma, que adota o critério da dominialidade do bem, que, por sua vez, não atende à disposição constitucional.

Cumpre destacar que, com a edição da lei complementar mencionada no parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, estabelecendo normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, poderá haver melhorias no processo de licenciamento ambiental, uma vez que propiciará uma melhor articulação entre os órgãos licenciadores, o que, por certo, é positivo para o citado procedimento.

Finalmente, é oportuno mencionar que se encontra tramitando no Congresso Nacional Projeto de Lei Complementar, o PLC-12/2003, de autoria do Deputado Federal Sarney Filho, do PV/MA, apresentado em 20/02/2003, visando regulamentar o citado parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal.¹⁰

3.5.2 Conseqüência da obtenção de licença ambiental em órgão incompetente

A conseqüência da obtenção pelo dono de obra ou empreendedor que desenvolva atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente de licença

¹⁰ Em 03/05/2005, o PLC-12/2003 se encontrava na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) para manifestação antes da manifestação da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC).

expedida por órgão ambiental de ente federativo incompetente é a invalidade da licença ambiental.

Como decorrência dessa linha de raciocínio o dono de obra ou empreendedor que desenvolve atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente ou, ainda, utilizadora de recursos ambientais que esteja instalando, ampliando ou fazendo funcionar tais estabelecimentos ou atividades, de posse de licença expedida por órgão ambiental de ente federativo incompetente poderá, em tese, ser sujeito passivo em processo penal pelo suposto cometimento do crime tipificado no artigo 60 da Lei nº 9.605/98, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, diante da invalidade da licença ambiental obtida, na medida em que o referido dispositivo legal dispõe:

Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais ou regulamentares pertinentes:
Pena – detenção de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.
(BRASIL, 1998)

Por outro lado, outra consequência da obtenção de licença ambiental emitida por órgão incompetente, e, portanto, inválida, é a permissão para se obstar o início da atividade, ou, a sua interrupção se já iniciada pelo órgão licenciador competente, nos termos do estabelecido no seu artigo 72 da referida Lei nº 9.605/98.

3.6 PROCEDIMENTO PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E AUTOLICENCIAMENTO AMBIENTAL

3.6.1 Procedimento para o licenciamento ambiental e princípios informadores

O licenciamento ambiental se trata de um procedimento administrativo, que tem cunho autorizativo e por conteúdo o controle de atividades utilizadoras de recursos naturais ou que, sob qualquer forma, sejam efetiva ou potencialmente causadoras de poluição ou degradação ambiental.

Desse modo, não é qualquer atividade que exige a obtenção da licença ambiental, a ser expedida pelo órgão ambiental competente, somente a instalação de obra ou de empreendimento, ou, ainda, o desenvolvimento de atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente, sob qualquer forma, ou utilizadora de recursos ambientais ficam condicionadas a tal exigência, *ex vi* do disposto no artigo 9º, inciso IV, da Lei nº 6.938/81, que arrola o licenciamento ambiental dentre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, como forma prévia de controle da regularidade desta quanto à observância das normas técnicas, legais e regulamentares relativas ao meio ambiente.

Diante do exposto, a instalação ou o desenvolvimento de qualquer atividade ou empreendimento na indústria do petróleo, por se caracterizar como potencialmente poluidor(a) ou degradador(a), de qualquer forma, do meio ambiente, é sempre suscetível de licenciamento ambiental.

Não há divergência na doutrina em considerar como sendo o licenciamento ambiental um procedimento administrativo, que é colocado à disposição dos interessados em desenvolver atividades utilizadoras de recursos ambientais ou que, sob qualquer forma, sejam efetiva ou potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente, que culmina com a concessão da licença ambiental, onde o Poder Público, mediante controle prévio, constata a regularidade técnica e jurídica destas, de forma a atender o princípio constitucional do desenvolvimento sustentável, insculpido nos artigos 170 e 225 da Constituição Federal, ou seja, compatibilizando o desenvolvimento socioeconômico com a proteção ou preservação dos recursos naturais para o atendimento das necessidades da presente geração sem comprometimento do atendimento das necessidades das futuras gerações.

Fiorillo e Rodrigues (1999, p.211) asseveram ser o licenciamento ambiental instrumento não-jurisdicional de tutela ambiental com caráter preventivo.

Aliás, neste sentido é o conceito de *Licenciamento Ambiental* posto na Resolução CONAMA 237/97 (artigo 1º, inciso I), nos seguintes termos:

Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e 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. (BRASIL, 1997)

Desse modo, o licenciamento ambiental se trata de um procedimento efetivado no âmbito da Administração, como manifestação regular do exercício do poder de polícia

administrativa, exercido pelo órgão ambiental legalmente competente para tanto, compreendendo o encadeamento de diversos atos que culminam na formação de um ato final que é pretendido, no caso, a expedição da respectiva licença ambiental.

O escopo principal do licenciamento ambiental é a compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a proteção ou preservação dos recursos naturais, visando o atendimento das necessidades da presente geração sem comprometimento do atendimento das necessidades das futuras gerações, não se constituindo como mero impeditivo aos direitos constitucionais da livre iniciativa e da propriedade privada, e, sim, como limitador e condicionador de tais direitos, para que outros direitos, de igual importância, não sejam atingidos pelo exercício ilimitado dos primeiros.

A licença ambiental que é pretendida pelo interessado não é una e genérica, compreendendo as várias fases da atividade ou empreendimento, ou melhor, cada etapa do empreendimento ou atividade requer uma licença específica, quais sejam: licença prévia – LP; licença de instalação – LI e licença de operação – LO, podendo se fazer necessária a elaboração de Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, caso, segundo disposto no inciso IV, do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal, se trate de instalação de obra, empreendimento ou atividade potencialmente causadora de **significativa** degradação do meio ambiente, quando tal estudo é exigido, na forma da lei, podendo haver a realização de audiência pública, por decisão devidamente fundamentada do órgão ambiental competente.

Assim, por meio da licença ambiental, que somente é obtida mediante o cumprimento de todo o complexo procedimento administrativo, legalmente estabelecido para tanto, é que o órgão ambiental competente estabelece condições, restrições, exigências e medidas de controle ambiental, que deverão ser observadas pelo interessado nas fases projeto, instalação e funcionamento da atividade ou empreendimento.

Saliente-se que, caso não sejam observadas pelo interessado tais condições, restrições, exigências e medidas de controle ambiental, poderá haver a cassação da licença concedida pelo órgão ambiental competente, além da responsabilização do interessado na esfera administrativa, civil e, até, penal, legalmente previstas para a hipótese.

Como ensinam Fiorillo e Rodrigues (1999, p.216), os princípios informadores do licenciamento ambiental são os mesmos que norteiam o Direito Ambiental, como ciência que é, além dos princípios de Direito Administrativo, em face deste se tratar de procedimento administrativo, ainda que com peculiaridades próprias.

Assim, se aplicam ao licenciamento ambiental os princípios constitucionais do Direito Ambiental, a saber:

- a) Princípio do Direito Humano Fundamental (insculpido nos artigos 1º, III; 3º, I, III e IV e 170 “caput” da Constituição Federal): que assegura o direito à vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida. Assim, o homem tem 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, sendo que a Convenção de Estocolmo de 72, já recomendava a implementação de tal princípio pelos Estados.
- b) Princípio do Desenvolvimento Sustentável (insculpido no artigo 225 da Constituição Federal): O desenvolvimento sócio-econômico se deve dar de forma a proteger o meio ambiente para que as presentes e futuras gerações possam atender às suas necessidades. (Direito inter-gerações). Nesse passo, o artigo 170 da Constituição Federal, que trata da ordem econômica, menciona que o desenvolvimento da atividade econômica deve ter como um dos seus princípios norteadores a defesa do meio ambiente. Ademais o Princípio 3 da ECO 92 traz o seguinte conceito de Desenvolvimento Sustentável, a saber: “é o desenvolvimento que atende às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atenderem às suas próprias necessidades”.
- c) Princípios da Prevenção e da Precaução: o primeiro dispõe que os Estados devem impedir a obra, atividade ou empreendimento quando exista a possibilidade, cientificamente comprovada, de perigo de dano grave ou irreversível ao meio ambiente. O segundo está mencionado no Princípio 15 da Declaração do RIO 92¹¹, que dispõe:

Com o fim de proteger o meio ambiente, os Estados devem aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando haja perigo de dano grave ou irreversível, a falta de uma certeza absoluta não deverá ser utilizada para prosseguir a adoção de medidas eficazes em função do custo para impedir a degradação do meio ambiente.

O artigo 225 da Constituição Federal aplica tais princípios quando menciona expressamente a obrigação do Poder Público e de toda a Coletividade de proteger e preservar

¹¹ Declaração Rio ou Eco 92 com 27 princípios, votada por unanimidade na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, reunida no Rio de Janeiro em 1992.

o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, bem como ao expressamente mencionar a exigência de Estudo de Impacto Ambiental prévio, com a eventual realização de audiências públicas, conforme referido no § 1º, inciso IV, do artigo 225 da Constituição Federal; ao mencionar no § 1º, inciso III, do referido artigo, a obrigação de definição em todas as unidades da Federação de espaços territoriais a serem especialmente protegidos, sendo a sua alteração ou supressão permitidas somente através de lei; e no § 6º do art. 225 CF que se refere à obrigação de definição em lei federal da localização para a instalação de atividades nucleares.

Machado (2005, p. 64-65) faz interessante observação acerca dos termos “precaução” e “prevenção”, atentando ao fato de que estes guardam semelhanças nas definições contidas nos dicionários por ele consultados, porém, o princípio da prevenção possui características próprias, de acordo com o texto da Declaração do Rio de Janeiro/92 e de convenções internacionais, sendo que a prevenção é a proteção contra o perigo e a precaução é a proteção contra o risco.

Neste aspecto cumpre transcrever a lição do citado doutrinador:

A Declaração do Rio de Janeiro/92 foi menos exigente em relação à Carta Mundial da Natureza, oriunda da Resolução 37/7, de 1982, da Assembleia Geral das Nações Unidas, como nota Tullio Scovazzi, Professor da Universidade de Milão - II. Afirma também que, diante das atividades humanas, dois comportamentos são tomados: ou se privilegia a prevenção do risco – se eu não sei que coisa sucederá, não devo agir; ou se privilegia (de modo francamente excessivo) o risco e a aquisição de conhecimento a qualquer preço – se eu não sei que coisa acontecerá, posso agir, e, dessa forma, no final, saberei o que fiz”. Acrescenta o acadêmico internacionalista: “Um desenvolvimento muito interessante do moderno Direito Internacional do Meio Ambiente está representado no princípio da precaução. Este princípio não se apresenta como uma genérica exortação à precaução com o fim de proteger o ambiente. Ao invés, ele tem um significado mais específico, querendo fornecer indicação sobre as decisões a tomar nos casos em que os efeitos sobre o meio ambiente de uma determinada atividade não sejam ainda plenamente conhecidos sob o plano científico. (MACHADO, 2005, p. 64-65)¹²

Machado ressalta, ainda, que as declarações internacionais, originárias das Nações Unidas não integram o Direito interno dos países automaticamente, não sendo passíveis de procedimento de ratificação, enquanto que as convenções ou tratados internacionais passam a ser obrigatórios no Direito interno após o procedimento de sua ratificação e respectiva entrada em vigor.

¹² Apud “Sul principio precauzionale nell Diritto Internazionale dell’ Ambiente”, Rivista di Diritto Internazionale LXXV/699-705, fasc. 3, Milão, Giuffrè Editore, 1992, págs. 64/65.

Finalmente, o citado autor após discorrer sobre o princípio da precaução aponta como sendo suas características ou questões a serem enfrentadas: a) a incerteza do dano ambiental; b) a tipologia do risco ou da ameaça (severidade e irreversibilidade); c) a obrigatoriedade do Poder Público de controle do risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; d) o custo das medidas de prevenção em relação ao país, à região ou ao local; e, e) implementação imediata das medidas de precaução.

Por outro lado, em relação ao princípio da prevenção, o referido autor aponta que “prevenir” é agir antecipadamente, contudo, para que se aja de maneira antecipada, é preciso que se forme o conhecimento do que prevenir, o que vai desde a necessidade da existência de informação organizada, do planejamento ambiental e econômico integrados, do zoneamento ambiental, até a elaboração de EIA/RIMA.

Os meios a serem utilizados na prevenção podem variar de acordo com o desenvolvimento de cada país ou das opções tecnológicas. Assim, a prevenção não tem caráter estático, podendo influenciar na formulação de políticas, ações etc.

d) Princípio da Biodiversidade: previsto na Convenção da Diversidade Biológica ratificada pelo Brasil¹³, que visa a proteção da variabilidade de organismos vivos de todas as origens, a saber:

A variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outras, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos que fazem parte, compreendendo, ainda, a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas.

- e) Princípio do Acesso Equitativo aos Recursos Naturais: princípio previsto anteriormente na Declaração de Estocolmo – Princípio 5, não ratificada pelo Brasil, porém, atualmente este é um dos princípios constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro, segundo o qual “os recursos não renováveis do globo devem ser explorados de tal modo que não haja risco de serem exauridos e que a vantagens extraídas de sua utilização sejam partilhadas por toda a humanidade”.
- f) Princípio do Poluidor Pagador: previsto no § 3º do artigo 225 da Constituição Federal, segundo o qual as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções penais e administrativas, além da obrigação de reparar os danos causados. Tal princípio já estava previsto no artigo 4º, inciso VII, Lei nº 6.938/81. No que se refere à responsabilidade civil ambiental, esta já estava prevista anteriormente, no § 1º do

¹³ Conforme Convenção da Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto 2.519 de 16/3/1998 (DOU de 17/3/1998).

artigo 14 da Lei nº 6.938/81, ao estabelecer que a obrigação de reparar civilmente os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados pela atividade existe independentemente de culpa, é a responsabilidade civil na modalidade objetiva. Por outro lado, na hipótese de responsabilização civil por dano ao meio ambiente, deve ser dada prioridade à reparação específica do dano ao meio ambiente (artigo 225, § 1º da Constituição Federal e artigo 3º c/c 11 da Lei nº 7.347/85) (MANCUSO, 1997, p. 26-27).

Com relação à mineração há a obrigação de reparar o meio ambiente degradado pela pessoa física ou jurídica que explorar os recursos minerais, de acordo com a solução técnica ambiental exigida pelo órgão competente, na forma da lei (PRADE), isto com base no disposto no § 2º do artigo 225 da Constituição Federal.

No que se refere à Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica, o artigo 3º da Lei nº 9.605/98, que se trata de norma geral, dispõe que a pessoa jurídica poderá responder criminalmente caso haja decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício de sua entidade (exemplo: se determinada empresa correu o risco de operar seus equipamentos sem a devida manutenção e houve o dano ambiental, há crime ambiental).

- g) Princípio do Usuário Pagador: tal princípio está inserido no § 4º do artigo 225 da Constituição Federal – este inciso refere-se aos recursos naturais que, como patrimônio nacional, devem ser utilizados na forma da lei Tal princípio já era previsto na segunda parte do artigo 4º, inciso VII, da Lei nº 6.938/81, que dispõe que a pessoa física ou jurídica que utilizar recursos ambientais com fins econômicos deve pagar uma contribuição por tal utilização, devendo-se, ainda, citar que a Lei nº 9433/97, que trata da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplica o princípio do usuário pagador nos seus artigos 19 a 22.
- h) Princípio da Obrigatoriedade da Intervenção Estatal: previsto no artigo 225, § 1º, da Constituição Federal, princípio este já estabelecido anteriormente na Convenção de Estocolmo de 72 não ratificada pelo Brasil. Um exemplo de intervenção estatal é o disposto no artigo 60 da Lei nº 9.605/98, que entrou em vigor em 01/04/98¹⁴.

¹⁴ Artigo 60- “Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimento, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes,...”.

- i) Princípio da Participação: previsto no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, diz respeito ao dever de participação de toda a sociedade (do Poder Público e de toda a coletividade) na defesa e preservação do meio ambiente, isto se verifica na prática nos processos de licenciamento, nas audiências públicas, nos Comitês de Bacias Hidrográficas, nos Conselhos do SISNAMA dentre outros.

Além dos princípios constitucionais do Direito Ambiental, devem ser observados, ainda, no procedimento de licenciamento ambiental os princípios aplicáveis à Administração Pública, em virtude da sua natureza jurídica, quais sejam, os princípios da moralidade; da publicidade; da supremacia do interesse público sobre o particular; da indisponibilidade do interesse público; da legalidade e do devido processo legal sob o prisma do procedimento administrativo, em atenção ao disposto no artigo 5º, incisos II e LV, e ao artigo 37 da Constituição Federal. (FIORILLO; RODRIGUES, 1999, p. 215-216)

3.6.2 Espécies de licenças ambientais. etapas e prazos do procedimento de licenciamento ambiental previstos na Resolução CONAMA 237/97

O licenciamento ambiental, como dito, é um instrumento de controle preventivo de proteção ao meio ambiente, se tratando de um procedimento administrativo, que, portanto, compreende a prática de vários atos encadeados onde o órgão ambiental competente verifica a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais ou considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou que, sob qualquer forma, possam ocasionar degradação ambiental, visando a um fim, qual seja, a expedição da licença ambiental ao interessado.

Tal procedimento vincula-se tanto às disposições legais e regulamentares, como às normas técnicas aplicáveis ao caso.

É mister lembrar que não é qualquer atividade que demanda a obtenção de licença ambiental, mas somente aquelas que, ao menos potencialmente, possam ocasionar poluição ou degradação ambiental, sob qualquer forma, ou, ainda, aquelas que utilizam recursos ambientais.

Todavia, nem na Lei Federal nº 6938/81, em seu artigo 10, onde há a previsão legal de obrigatoriedade de prévio licenciamento ambiental nas situações referidas no parágrafo anterior, nem em seu Decreto regulamentador (atualmente Decreto Federal nº 99.270/91) há a

referência a determinado nível ou padrão de degradação ou potencial poluidor a partir do qual se considerará a atividade, obra ou empreendimento como sujeita ao licenciamento ambiental.

Assim, existindo o mínimo potencial poluidor ou degradador de qualquer forma do meio ambiente, estará o interessado, na instalação ou desenvolvimento de determinada obra empreendimento ou atividade, obrigado à obtenção da respectiva licença ambiental.

Dessa forma, em nível federal, o licenciamento ambiental é feito em três etapas distintas que não podem ser suprimidas, compreendendo as várias fases da atividade ou empreendimento, conforme dispõe a Resolução CONAMA 237/97, que tem caráter de norma geral, procedimento este que já era previsto no artigo 19 do Decreto nº 99.274/90, que alterou o Decreto nº 88.351/83, que regulamentou a Lei nº 6.938/81, a saber:

- a) Licença Prévia – LP: é a permissão para instalar a obra ou empreendimento, sendo obtida na fase preliminar do projeto. É prevista no artigo 8º, inciso I, da Resolução CONAMA 237/97, como sendo:

Aquela concedida na fase preliminar do decreto planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando a sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de implementação. (BRASIL, 1997)

- b) Licença de Instalação – LI: obtida no início da implantação da obra ou empreendimento, devendo o órgão licenciador verificar se houve a observância das exigências e condicionantes da licença anterior. Segundo disposto no artigo 8º, inciso II, da Resolução CONAMA 237/97, a licença de instalação:

Autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante. (BRASIL, 1997)

- c) Licença de Operação – LO: também denominada de licença de funcionamento, autoriza o funcionamento da atividade, devendo o órgão ambiental verificar se houve a observância das exigências e condicionantes das licenças anteriores. De acordo com o disposto no artigo 8º, inciso III, da Resolução CONAMA 237/97, é aquela que sucede a licença de instalação e se caracteriza por autorizar: “a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação”.

Por outro lado, o procedimento de licenciamento ambiental é dividido em oito etapas, quais sejam:

- b) a definição pelo órgão competente dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início do processo de licenciamento;
- a) requerimento de licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais exigidos, dando-se a devida publicidade;
- b) análise pelo órgão ambiental dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados realizando-se vistoria técnica, quando necessário;
- c) solicitação de esclarecimentos pelo órgão ambiental competente, quando necessário;
- d) realização de audiência pública, quando couber, sendo que em sendo decidido pelo órgão ambiental ou em havendo requerimento para a sua realização, na forma da Resolução CONAMA 009/87, publicada no DOU em 05/07/90, ou ainda, havendo obrigatoriedade de sua realização na legislação estadual, caso esta não seja realizada a licença eventualmente concedida é nula;
- e) solicitação de esclarecimentos pelo órgão ambiental competente, em decorrência da audiência pública, quando couber;
- f) emissão de parecer técnico conclusivo, e, quando couber, jurídico;
- g) deferimento ou não do pedido de licença, com a devida fundamentação e publicidade.

É importante lembrar que o mais importante regime de licenças ambientais é o destinado a possibilitar o controle de empreendimentos potencialmente causadores de degradação do meio ambiente, conforme previsto no artigo 10 da Lei nº 6938/81.

Como ensina Silva (2000, p. 249), a referência contida na parte final do *caput* do artigo 10 da Lei nº 6938/81, a *outras licenças exigíveis* se prende às licenças municipais de obras, edificação, localização e funcionamento, entendimento este contestado por outros doutrinadores, como Batista e Lima (1998, 251-255), que entendem se referir este dispositivo à possibilidade de licenciamento ambiental em diversos níveis (federal, estadual e municipal), considerando que o dispositivo legal faz menção à licença ambiental de competência do órgão ambiental estadual.

Concordamos com Silva neste aspecto, sendo que, desse modo, com relação às *outras licenças exigíveis...*, mencionadas no artigo 10 da Lei nº 6.938/81, entendemos que estas seriam as licenças ou certidões da respectiva Prefeitura Municipal comprovando que o local escolhido para a instalação do empreendimento está de acordo com a legislação municipal de uso e ocupação do solo; a autorização dos órgãos competentes para a supressão de vegetação e uso de água etc.

Dentre os estudos inseridos no licenciamento ambiental o mais importante é o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e o seu respectivo relatório (Relatório de Impacto Ambiental – RIMA), instrumento de controle prévio de ocorrência de danos ambientais previsto no inciso IV do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal, embora já estivesse anteriormente previsto e na própria Lei nº 6938/81, em seu artigo 9º e na Resolução CONAMA 01/86 (onde consta um rol de atividades sujeitas a EIA, embora não taxativo, bem como o que deve ser o conteúdo mínimo de tal estudo).

Tal estudo é obrigatório quando se tratar de obra, atividade ou empreendimento de *significativo* potencial degradador do meio ambiente.

A aludida Resolução CONAMA 01/86 menciona atividades que dependerão de EIA/RIMA para seu licenciamento, rol atualmente constante, também, do Anexo I da Resolução CONAMA 237/97, que a maioria da doutrina entende ser meramente exemplificativo e não taxativo, como defendido por alguns doutrinadores.

De fato, prever antecipadamente o rol dos empreendimentos ou atividades que devem se sujeitar ao licenciamento ambiental se afigura como tarefa difícil, para não se dizer impossível, na medida em que não se pode prever todas as hipóteses que deverão se sujeitar ao procedimento em tela, especialmente diante da constante evolução tecnológica.

Assim, o legislador deve estabelecer na norma, de maneira genérica, qual a situação fática que pretende ver protegida, e, quando muito, o legislador ou o Poder Executivo, ao exercer o seu poder regulamentar, pode indicar as situações nas quais seria recomendável o licenciamento ambiental.

Cumprido destacar que o legislador constitucional assim agiu ao mencionar, no inciso IV do § 1º do artigo 225 da Carta Magna, “as obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente”.

Desse modo, não há como se falar, como sustenta parte da doutrina, que violaria o princípio da legalidade a exigência elaboração de EIA/RIMA em licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades não listadas no rol constante das Resoluções CONAMA 01/86 e 237/97, desde que a exigência seja fulcrada em um dos princípios constitucionais do

Direito Ambiental, tais como, os princípios do direito humano fundamental; da prevenção; da precaução e o do desenvolvimento sustentável.

3.6.3 Condicionantes da licença ambiental. Fixação, critérios e limites

Através da licença ambiental que é obtida com o procedimento de licenciamento ambiental, o órgão ambiental competente estabelece condições, restrições, exigências e medidas de controle ambiental, que deverão ser observadas pelo interessado nas diversas fases de implantação do empreendimento ou atividade.

As condicionantes da licença ambiental são imposições resultantes de circunstâncias observadas durante o procedimento de licenciamento ambiental postas no corpo da licença ambiental pelo órgão público competente da sua respectiva expedição, que devem ser observadas pelo interessado para que a licença expedida permaneça válida.

Todavia, para a inserção de condicionantes nas licenças ambientais, também denominadas restrições, o órgão ambiental competente deverá obrigatoriamente fundamentar o motivo de tal inserção, isto porque o ato administrativo deve ser sempre motivado sob pena de nulidade, ainda que se entenda que tal ato seja discricionário, em atendimento ao artigo 50 da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, abaixo transcrito:

Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, **limitem ou afetem direitos ou interesses;**
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

(BRASIL, 1999, grifo nosso)

Assim, se as condicionantes da licença ambiental, ao serem inseridas não foram devidamente motivadas pelo órgão ambiental, ou, se forem tecnicamente inadequadas ao caso concreto e/ou, ainda, de impossível cumprimento, são passíveis de impugnação administrativa, na forma posta na mesma lei citada, em seus artigos 56 e 58.

Por outro lado, em não sendo impugnadas pelo empreendedor ou dono da obra, empreendimento ou atividade as condicionantes da licença ambiental, mesmo consideradas abusivas, em caso de descumprimento, com as devidas justificativas técnicas e jurídicas, autorizam, em tese, o órgão ambiental a suspender os efeitos da respectiva licença ambiental, ou, à autoridade superior a cassar a aludida licença, além de dar ensejo à responsabilização administrativa, e, eventualmente, civil e criminal, caso a conduta (ação ou omissão), respectivamente, também ocasione dano e seja caracterizada como tipo penal.

Desse modo, por óbvio, o órgão ambiental, quando da fixação das condicionantes da licença ambiental, não pode se afastar da lei e de sua respectiva norma regulamentar, desde de que esta última não extrapole os lindes da lei que pretendeu regulamentar, nem tampouco das normas técnicas aplicáveis ao caso concreto, sob pena de restar caracterizada a prática de ato administrativo eivado da mácula da ilegalidade.

Isto porque, como dito, as condicionantes da licença ambiental são imposições resultantes de circunstâncias observadas durante o procedimento de licenciamento ambiental que devem ser devidamente motivadas e fundamentadas e ter por finalidade a preservação do meio ambiente, com a conseqüente prevenção ou precaução relativamente à possibilidade de ocorrência de danos ambientais, devendo ser tais imposições balizadas em normas técnicas e jurídicas aplicáveis ao caso concreto, com o que, se visa, em última análise, a conciliação do desenvolvimento sócio-econômico com a preservação do meio ambiente, ambos de vital importância para a vida da população, motivo pelo qual, nem o procedimento do licenciamento ambiental, muito menos as condicionantes da licença ambiental podem significar um impedimento ao direito constitucional de liberdade empresarial e à propriedade privada, mas, apenas, um limitador ou uma restrição, com o intuito de impedir que o exercício ilimitado de um direito individual atinja, quer restringindo, quer impedindo, a prática de outros direitos de igual importância.

Assim sendo, os critérios a serem seguidos pelo órgão ambiental ao fixar as condicionantes ou restrições da licença ambiental devem ser os postos na lei e na sua respectiva norma regulamentar, ou em normas e critérios técnicos aplicáveis ao caso e disponíveis no Brasil, quando não estiverem postos nas normas legais.

Da mesma forma, o limite para a fixação de tais condicionantes da licença ambiental é a lei e a norma regulamentar expedida sem extrapolação dos limites da lei regulamentada.

Desse modo, não pode o órgão licenciador competente se escusar ao cumprimento da norma legal e/ou regulamentar, ou determinar mais do que está posto nestas.

Tal entendimento é decorrente do princípio basilar da Administração Pública, qual seja, o princípio da legalidade estrita, pelo qual a Administração somente pode fazer aquilo que está posto na norma posta.

3.6.4 Concessão e negativa de concessão da licença

Vencidas todas as etapas do procedimento licenciatório, deve ser concedida ou não a licença ambiental pelo órgão ambiental competente, sendo que tal decisão deve ser devidamente fundamentada com intuito de dar atendimento ao disposto no artigo 5º, inciso LV, da Carta Magna, que nosso entender se afigura aplicável mesmo aos procedimentos administrativos.

Neste aspecto é importante lembrar que parte dos doutrinadores, para os quais a licença ambiental tem natureza jurídica de “*licença*”, entende que cumprindo o empreendedor todas as exigências legais e técnicas inerentes ao empreendimento, fará ele jus à obtenção da licença ambiental, não podendo o órgão ambiental negá-la em face da referida natureza jurídica, uma vez que sendo ela “*licença*”, se constitui em ato administrativo vinculado, posição com a qual já manifestamos nossa concordância, tendo exposto também o posicionamento jurídico divergente no item 3.4 deste trabalho e respectivos subitens.

Caso a licença ambiental seja deferida poderá o empreendedor, a partir de então, desenvolver a etapa da atividade ou empreendimento correspondente à licença obtida (licença prévia, de instalação ou de operação), caso contrário, estará vetada para ele o desenvolvimento de tal etapa da atividade ou empreendimento.

Na hipótese de negativa da licença ambiental, esta, também, deverá ser efetivada por decisão da autoridade competente em decisão devidamente fundamentada, isto com o intuito de afastar o abuso de poder e as arbitrariedades e de propiciar o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal, na esfera administrativa, consoante é garantido pelo já citado artigo 5º, inciso LV, da Carta Magna, além do fato do órgão ambiental competente ter obrigatoriamente de fazer constar da sua decisão, de forma fundamentada, o motivo da não

concessão da licença ambiental, isto porque a prática do ato administrativo deve ser sempre motivada sob pena de nulidade, ainda que se entenda que tal ato seja discricionário, em atendimento ao artigo 50 da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, transcrito no subitem 3.6.3 deste trabalho.

3.7 PRAZOS DE VALIDADE DA LICENÇA AMBIENTAL

Embora o órgão ambiental licenciador tenha certo grau de liberdade para a fixação dos prazos de validade das licenças ambientais, em suas três espécies, posto que o artigo 18 da Resolução CONAMA 237/97, estabelece prazos mínimos e máximos de validade para as referidas licenças, cabendo ao órgão ambiental decidir, de maneira fundamentada, dentro da margem ali estipulada, ele não deve se afastar de tal margem, posto que, caso contrário, estará violando o princípio da legalidade estrita aplicável à Administração Pública, além do fato do órgão ambiental competente ter obrigatoriamente de fazer constar da sua decisão, de forma fundamentada, o motivo pelo qual outorgou a licença ambiental requerida em determinado prazo, de acordo com o artigo 50 da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, transcrito no item 3.6.3 deste capítulo, sob pena de nulidade do ato administrativo.

Desse modo, o órgão ambiental deverá especificar no corpo da licença ambiental respectiva o seu prazo de validade, levando em conta os seguintes aspectos:

- a) No caso da licença prévia, dispõe o inciso I do artigo 18 da Resolução CONAMA 237/97, que o seu prazo de validade deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a cinco anos;
- b) No caso da licença de instalação, dispõe o inciso II do artigo 18 da Resolução CONAMA 237/97, que o seu prazo de validade deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a seis anos;

- c) No caso da licença de operação, dispõe o inciso III do artigo 18 da Resolução CONAMA 237/97, que o seu prazo de validade deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, quatro anos e, no máximo, dez anos.

Cumprе salientar que os prazos de validade tanto da licença prévia, como da licença de instalação, poderão ser prorrogados até o limite máximo estabelecido na Resolução CONAMA 237/97 para cada uma delas, segundo o disposto no § 1º do seu artigo 18.

No que se refere à licença de operação, conforme estabelece o § 2º do artigo 18 da Resolução CONAMA 237/97, podem ser fixados prazos específicos, para atender às peculiaridades do empreendimento ou da atividade, caso estas se encerrem ou modifiquem em prazos inferiores ao seu prazo de validade estabelecido como regra geral, que varia de quatro a dez anos.

Também, é mister ressaltar que todas as licenças são passíveis de renovação, embora no que se refere à licença de operação, dispõe o § 3º do artigo 18 da Resolução CONAMA 237/97 que esta, mediante decisão motivada, pode ter seu prazo de validade diminuído ou aumentado, após avaliação do desempenho ambiental da atividade ou do empreendimento, observados os limites postos no inciso III do mesmo dispositivo regulamentar.

O § 4º do artigo 18 da Resolução CONAMA 237/97 estabelece a possibilidade de prorrogação automática do prazo da licença ambiental de operação até a manifestação expressa do órgão competente acerca de sua renovação ou não, caso expirado o prazo de sua validade sem a referida e oportuna manifestação.

Todavia, cumpre lembrar que a constitucionalidade e da legalidade do § 4º do artigo 18 da Resolução CONAMA 237/97, e, portanto, da possibilidade de prorrogação automática do prazo da licença ambiental de operação caso expirado seu prazo de validade, até a manifestação expressa do órgão licenciador competente, é objeto de controvérsia na doutrina que não será objeto deste trabalho.

3.8 O AUTOLICENCIAMENTO AMBIENTAL

O autolicenciamento ambiental, segundo Alonso Júnior (FINK; ALONSO JÚNIOR, DAWALBI, 2000, p. 46), se refere à “implementação de empreendimentos realizados pela Administração Pública nos quais o próprio ente federativo licencia do começo ao fim, a

atividade, passando depois a acompanhar o cumprimento das exigências feitas por ocasião da expedição da licença ambiental”.

É a situação na qual licenciador e licenciado se confundem na mesma pessoa jurídica de direito público.

O autolicensing, formalmente, se afigura viável diante da competência material comum, prevista no artigo 23, incisos VII e VIII, da Constituição Federal, outorgada à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, na qual se insere a competência para licenciar, e diante da consagração da autonomia dos entes federados, bastando ao referido ente possuir competência licenciadora para o caso concreto.

Embora preenchido o formalismo jurídico, a dúlice atuação do Poder Público, como empreendedor e licenciador, se afigura um tanto esdrúxula, a uma, porque há a ausência de neutralidade do licenciador, uma vez que o bem ambiental merece atenção especial, por se tratar de bem difuso, pertencente à toda a coletividade e qualquer modo de vinculação na apreciação do projeto ou empreendimento que se pretende licenciar comprometerá a segurança necessária exigida pela sociedade, na qualidade de titular do patrimônio ambiental; a duas, porque há ofensa aos princípios da impessoalidade e da moralidade públicas, consagrados no artigo 37 da Carta Magna.

Ademais, os princípios da prevenção e da precaução nos parecem ser abalados pela falta de credibilidade do autolicensing.

Também, não se justifica o tratamento diferenciado do Poder Público enquanto empreendedor, em relação ao empreendedor privado, a teor do disposto no artigo 170, inciso VI, da Constituição Federal.

Noutra frente, caso se entenda viável juridicamente o autolicensing, a participação popular na hipótese de ser o Poder Público o empreendedor cresce de importância com intuito de controlar o procedimento administrativo, bem como a utilização pelo cidadão dos instrumentos processuais constitucionais adequados a coibir atos lesivos ao meio ambiente não observados pelo licenciador, em caso de irregularidades no procedimento, quer via ação popular; ação civil pública, manejada por associações, por exemplo; mandado de injunção; mandado de segurança coletivo, através do controle judicial.

Diante de tal situação fática, o autor citado propõe que seja levada a efeito alteração legislativa... “sem retirar a autonomia de cada ente federativo, insira ingrediente de segurança não presente atualmente, objetivando aprimorar o sistema preventivo”.

No nosso entender tal ingrediente seria, por exemplo, a inserção de previsão, por meio de lei, da obrigatoriedade de intervenção do Ministério Público, na sua respectiva esfera de

atribuição, estadual ou federal, em todos os procedimentos de licenciamento ambiental onde o Estado (União, Estado, Distrito Federal e Município) estivesse licenciando seus próprios empreendimentos, obras e atividades.

4 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO

4.1 O PAPEL DA AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO - ANP E AS COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS – CLÁUSULAS DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO E A PROTEÇÃO AMBIENTAL

Antes de se proceder à análise do licenciamento ambiental aplicável especificamente à indústria do petróleo, é necessário se verificar, ao menos de maneira sucinta, o papel da Agência Nacional de Petróleo – ANP na proteção do meio ambiente.

Cumprir fazer-se um breve relato histórico da situação de exploração e produção de petróleo no Brasil.

Até 1938 as explorações de petróleo eram realizadas sob o regime da livre iniciativa (a primeira sondagem profunda foi realizada no Município de Bofete - SP, por Eugênio Ferreira Camargo).

Posteriormente, passou-se ao regime de propriedade estatal do subsolo, com a criação do Conselho Nacional do Petróleo em 1938.

Com o regime de monopólio estatal da exploração e produção de petróleo, houve a criação, pela Lei nº 2004/53, da PETROBRAS em 03/10/1953, que exercia com exclusividade, em nome da União, o monopólio de petróleo.

A primeira descoberta de petróleo no Brasil ocorreu no Estado da Bahia, em Lobato, em 1953.

A primeira tentativa de atração de investimentos estrangeiros na indústria nacional do petróleo ocorreu em 1975, com os contratos de risco, que não obtiveram sucesso.

A exploração comercial da Bacia de Campos – RJ começou em 1977, e, em 1985 se iniciou a produção em águas profundas, sendo que, em 1997, foi atingida a produção de 1 (um) milhão de bpd, meta só alcançada por 16 (dezesesseis) países do mundo.

Durante a década de 90 houve um intenso processo de privatização e de concessão de serviços públicos.

A consequência desse processo foi a tentativa de introdução de um novo modelo administrativo, o das agências reguladoras estabelecidas com as Emendas Constitucionais nºs 8 e 9 de 1985.

O monopólio da atividade de exploração e produção de petróleo continua a existir, porém, passou a ser exercido sob o regime de concessão de serviços.

Na forma do artigo 177 da Constituição Federal o monopólio da União abrange as seguintes atividades:

- 1) A pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;
- 2) A refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;
- 3) A importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;
- 4) O transporte marítimo do petróleo bruto produzido no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;
- 5) A pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados.

Assim, a União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos itens anteriores de 1 a 4, observadas as condições previstas na Lei nº 9478/97.

De acordo com o art. 177 da Constituição Federal a referida Lei deve tratar:

- 1) Da garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional;
- 2) Das condições de contratação; e,
- 3) Da estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União.

São de propriedade da União todos os depósitos de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos existentes no território nacional, nele compreendidos a parte terrestre, o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva.

As agências reguladoras são entidades integrantes da Administração Federal indireta, submetidas ao regime autárquico especial, criadas por lei especial, com independência funcional em relação ao Poder Executivo, e que têm por função regulamentar um determinado setor do mercado, com vistas a impedir a existência de monopólios, garantir direitos dos consumidores, fixar tarifas etc.

As agências reguladoras, referidas na Constituição Federal, atuam sobre serviços públicos concedidos (telecomunicações, energia elétrica) ou sobre monopólio (petróleo e gás natural).

Existe forte controvérsia doutrinária acerca do real poder das agências reguladoras, tendo em vista que o poder regulamentar de leis, em nível federal, compete ao Presidente da

República (art. 84, IV, CF).

A tendência que se verifica diante desta controvérsia doutrinária é o reconhecimento a estas agências de um grau de liberdade para dispor sobre matérias que as autarquias públicas normalmente não possuem.

A Agência Nacional do Petróleo – ANP foi criada pelo artigo 7º da Lei nº 9.478, de 06/08/97 (que dispõe sobre a Política Energética Nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo).

A ANP é um instrumento da Política Energética Nacional, especialmente voltado para o setor de hidrocarbonetos, vinculado ao Ministério de Minas e Energia.

As atribuições da ANP, embora relacionadas diretamente com a qualidade da operação das atividades de petróleo, guardam muita proximidade com o controle ambiental, isto porque a má operação quase sempre gera efeitos indesejáveis ao meio ambiente.

Lembre-se que os objetivos legais estabelecidos para a Política Energética Nacional incluem expressamente a proteção do meio ambiente:

Art. 1º – As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos seguintes objetivos:[...]
IV – proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia; ...

O artigo 8º da Lei 9478, de 06/08/97 dispõe que a ANP tem como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, com várias competências específicas definidas em lei, sendo a relacionada à proteção do meio ambiente a seguinte: “fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, dos derivados e do gás natural e preservação do meio ambiente.”

De acordo com o objetivo da referida Política Energética Nacional e com a competência específica da ANP, os contratos-padrão de concessão para exploração de petróleo, elaborados pela citada agência, são genéricos no que diz respeito à inclusão de cláusulas referentes à observação e respeito à legislação ambiental brasileira e das obrigações delas resultantes, tendo sido adotado o modelo segundo o qual as questões ambientais foram deixadas para o campo regulatório, com sua exclusão do campo contratual.

As cláusulas do contrato de concessão que estão relacionadas com a proteção do meio ambiente trazem vantagens e desvantagens a saber:

- 1) as exigências ambientais não ficam desde logo estabelecidas;

2) a cláusula 2.2.1 do contrato de concessão (modelo de 1999, ora utilizado¹⁵) estabelece que o concessionário será o único responsável civilmente pelos próprios atos e por atos de prepostos e de sub-contratados, bem como pela reparação de todos e quaisquer danos causados pelas operações e sua execução, independentemente da existência de culpa, devendo ressarcir a ANP e a União dos ônus que estas venham a suportar em consequência de eventuais demandas motivadas por atos de responsabilidade do Concessionário, porém, esta cláusula tem validade apenas entre as partes contratantes;

3) da cláusula contratual relativa ao plano de desenvolvimento constam determinações sobre os seus conteúdos mínimos, os quais deverão conter os requerimentos de licenças e estudos de impacto e proteção ambiental perante o órgão ambiental competente e outras providências que sejam necessárias por força da legislação aplicável, das instruções da ANP ou recomendáveis de acordo com as Melhores Práticas da Indústria do Petróleo;

4) o concessionário está obrigado a adotar, em todas as operações (inclusive no abandono), as medidas necessárias para a conservação dos reservatórios e de outros recursos naturais, para a segurança das pessoas e dos equipamentos, e para proteção do meio ambiente (ar, solo e da água de superfície ou de sub-superfície), sujeitando-se à legislação e regulamentação brasileiras sobre o meio ambiente, e, na sua ausência ou lacuna, adotando as Melhores Práticas da Indústria do Petróleo;

5) a cláusula padrão 13.4 dispõe que cabe ao concessionário, por sua conta e risco, obter todas as licenças, autorizações, permissões e direitos, exigidos nos termos da lei, por determinação das autoridades competentes ou em razão de direito de terceiros, quer expressamente referidos ou não no contrato, e que sejam necessários para a execução das operações.

Cumpra registrar, finalmente, que é um dos requisitos para a obtenção da autorização para operação da ANP (a quem compete o controle e a fiscalização das condições operacionais e econômicas das instalações e equipamentos do concessionário) a apresentação pelo concessionário da licença ambiental expedida pelo órgão ambiental competente na forma de normas infra-legais expedidas pela ANP, sendo que a Lei nº 9966/00, em seu artigo 27, e seu Decreto Regulamentar (Decreto nº 4136/02) dispõem que em todas as hipóteses de descumprimento desta legislação, relativa à poluição por óleo ou substâncias nocivas ou perigosas, deverá ser informada a ANP.

¹⁵ Segundo o que consta do *site* da ANP acessado em 18/05/2005.

Assim, cumpre ressaltar que a ANP não detém poder de polícia ambiental, que é atribuído, apenas aos órgãos integrantes do SISNAMA, e, à Capitania dos Portos do Ministério da Marinha no caso específico posto no artigo 27 da Lei nº 9966/00.

Estas são as breves considerações a serem feitas quanto ao papel da Agência Nacional de Petróleo na proteção do meio ambiental.

4.2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA ATIVIDADE DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO *OFFSHORE* DE PETRÓLEO NO BRASIL

Tecidas considerações sobre as espécies de licenças ambientais previstas no Decreto nº 99.274/90 (BRASIL, 1990), que regulamentou a Lei nº 6.938/81 (BRASIL, 1981) (Lei da Política Nacional de Meio Ambiente); o procedimento de licenciamento ambiental, em nível federal, aplicável a qualquer empreendimento, obra ou atividade a ele sujeita; bem como acerca dos prazos das licenças ambientais etc, além da análise, ainda que superficial do papel da Agência Nacional de Petróleo – ANP na proteção do meio ambiente, passa-se à análise do licenciamento ambiental da atividade de exploração e produção *offshore* de petróleo no Brasil.

Todavia, inicialmente, antes de se adentrar à questão do licenciamento ambiental das atividades denominadas EXPROPER, cumpre fazer-se breves considerações sobre a atividade de exploração de petróleo, as descobertas no Brasil e como é feita a exploração do petróleo em terra e mar.

4.2.1 A atividade de exploração de petróleo

Na pesquisa levada a efeito para se encontrar petróleo é utilizado um conjunto de métodos de investigação, sendo que estes são baseados em duas ciências: a Geologia e a Geofísica.

Por meio da Geologia estuda-se a origem, constituição e os diversos fenômenos que atuaram e atuam na modificação da Terra, com base na qual analisam-se as características das rochas na superfície e pode-se prever seu comportamento a grandes profundidades.

Por outro lado, através da Geofísica estudam-se os fenômenos puramente físicos do planeta, procurando, por intermédio de sofisticados instrumentos, fazer uma espécie de radiografia do subsolo.

A par do conhecimento acumulado ao longo do tempo e da tecnologia atualmente disponível, os métodos científicos não podem garantir a presença de petróleo, podendo, no máximo, sugerir que em determinada área há ou não possibilidade de se encontrar petróleo.

Assim, somente haverá a confirmação da existência de petróleo em dada área por meio da perfuração dos poços exploratórios.

Desse modo, a pesquisa para a exploração de petróleo é considerada uma espécie de “atividade”, por ter caráter temporário, e não um “empreendimento”, que é destinado à produção de petróleo achado em determinada área ou campo, e, após a declaração da viabilidade técnica e comercial da sua produção.

Por conta de tal fato, a pesquisa para exploração de petróleo é considerada uma atividade de alto risco.

4.2.2 As descobertas na exploração de petróleo no Brasil

No Brasil, a exploração de petróleo não é tarefa fácil, devido à extensão da área sedimentar do País, superior a seis milhões de quilômetros quadrados, bem como pela natureza das suas bacias, que possuem um tipo de rocha de difícil exploração e com pouco petróleo.

No mar, a dificuldade de exploração ocorre em virtude da profundidade da água em que se encontram os maiores reservatórios já localizados, de 200 a 2.000 metros de lâmina d'água (PETRÓLEO..., 2003).

A PETROBRAS pesquisou todas as bacias sedimentares brasileiras, de maneira mais ou menos intensa, sendo que, em algumas destas bacias, houve descobertas já na fase inicial de exploração, tendo o número de poços perfurados aumentado rapidamente. Em outras bacias, isto não ocorreu.

As descobertas mais significativas ocorreram nas bacias terrestres dos campos do Recôncavo Baiano, de Sergipe e de Alagoas, na década de 50; na Bacia do Espírito Santo, nos anos 70; e nas bacias Potiguar, no Rio Grande do Norte, e do Solimões, no Amazonas, em meados dos anos 80. (PETRÓLEO..., 2003)

No final da década de 60, a primeira descoberta de petróleo no mar, em lâmina d'água de 30 metros, ocorreu no denominado Campo de Guaricema, no litoral de Sergipe, tendo sido o grande destaque no que se refere à exploração de petróleo no Brasil. Depois da descoberta do Campo de Guaricema, a PETROBRAS intensificou as suas campanhas exploratórias na plataforma continental brasileira e realizou várias descobertas de petróleo no litoral de vários estados.

Na década de 70, o fato mais importante na área de exploração e produção foi a descoberta do campo de Garoupa, em 1974, na Bacia de Campos, no litoral do Estado do Rio de Janeiro, em lâmina d'água de 124 metros.

Nos anos 80, as descobertas de campos gigantes de petróleo na região de águas profundas transformaram a Bacia de Campos na mais importante área produtora brasileira de petróleo. (MARCHIORO; NUNES, 2003)

4.2.3 A Perfuração no mar e na terra

A perfuração de um poço trata-se de atividade que deve ser realizada sem interrupção, seja na terra ou no mar, terminando, apenas, quando é atingida a profundidade programada ou o objetivo proposto para a perfuração.

A perfuração em terra é feita com a sonda de perfuração, constituída de uma estrutura metálica de mais de 40 metros de altura, denominada de torre, e de equipamentos especiais. A torre sustenta um tubo vertical, a coluna de perfuração, em cuja extremidade é colocada uma broca. As rochas são perfuradas por meio de movimentos de rotação e de peso transmitidos pela coluna de perfuração à broca.

Para evitar desmoronamentos das paredes do poço, é injetado na coluna um fluido especial, chamado de lama de perfuração. Durante a perfuração, todo o material triturado pela broca vem à superfície, misturado com essa lama. Os detritos contidos nesse material são examinados pelo geólogo, que reúne dados acerca da história geológica das camadas rochosas atravessadas pela sonda, que aliada a outras informações, obtidas durante a perfuração do poço, poderá indicar, ou não, a ocorrência de petróleo.(PETRÓLEO..., 2003)

Ressalte-se que, mais de 80% dos poços exploratórios pioneiros de perfuração não resultam, no Brasil e no mundo, em descobertas aproveitáveis. Quando isso acontece, o poço é abandonado, após o devido tamponamento, de acordo com práticas ambientalmente corretas

e de conformidade com as normas regulamentares da Agência Nacional de Petróleo- ANP. Os poços exploratórios perfurados, mesmo secos ou não viáveis comercialmente, podem fornecer indicadores importantes para o prosseguimento das pesquisas, porque permitem maiores conhecimentos sobre a área explorada (PETRÓLEO..., 2003).

Após a constatação da presença de petróleo, passa-se à fase cujo objetivo é determinar se o poço contém petróleo em quantidades comerciais, bem como se é tecnicamente viável sua produção. Assim, realizam-se testes de formação, para recuperação do fluido contido em intervalos selecionados das rochas-reservatório, sendo que se os resultados forem promissores, executam-se os testes de produção (Teste de Longa Duração –TLD), pelos quais pode-se estimar a vazão diária de petróleo do poço.

No mar, as atividades seguem etapas praticamente idênticas às da perfuração em terra, sendo que nas perfurações marítimas, a sonda é instalada sobre plataformas (fixas ou móveis) ou navios destinados à perfuração.

Utiliza-se, ainda, para operações em águas mais rasas, plataformas auto-elevatórias, cujas pernas são fixadas no fundo do mar e projetam o convés sobre a superfície, a fim de eliminar os efeitos das ondas e correntes marinhas durante a perfuração.

Em águas mais profundas, são empregadas plataformas flutuantes ou semi-submersíveis, sustentadas por estruturas posicionadas abaixo dos movimentos das ondas.

Por outro lado, os navios-sonda, são utilizados também para águas profundas, principalmente em áreas sob condições de mar severas. A estabilidade desses navios é conseguida pela movimentação de várias hélices, controladas por computador de acordo com os movimentos do mar, permitindo que a sonda, colocada sobre uma abertura no centro da embarcação, realize a perfuração.

Os poços perfurados têm denominações diferentes, de acordo com o objetivo do trabalho a ser realizado. O primeiro poço perfurado em determinada área é chamado de poço pioneiro, os poços de extensão têm por finalidade delimitar o reservatório, enquanto os poços de desenvolvimento são aqueles perfurados para colocar o reservatório em produção.

Os poços nem sempre são verticais, sendo que, atualmente, é comum a perfuração de poços inclinados, chamados de poços direcionais.

A técnica de perfuração de poços direcionais é muito utilizada nas perfurações no mar, pois permite que de um mesmo ponto (plataforma) sejam perfurados diversos poços.

Em terra, a perfuração de poços direcionais tem por objetivo vencer obstáculos naturais que dificultam o posicionamento da sonda, como por exemplo, pântanos, rios ou lagos etc. (PETRÓLEO..., 2003)

O Brasil está entre os poucos países que dominam todo o ciclo de perfuração submarina em águas profundas e ultraprofundas, ou seja, em profundidades superiores a 2.000 metros.

Uma vez descoberto o petróleo, normalmente são perfurados os poços de extensão (delimitação), para estimar as dimensões da jazida. Posteriormente, são perfurados os poços de desenvolvimento, com os quais visa-se colocar o campo em produção, o que ocorre somente quando é constatada a viabilidade técnico-econômica da descoberta, ou seja, quando se constata que o volume de petróleo a ser extraído justifica o investimento necessário à instalação da respectiva infra-estrutura de produção.

A próxima etapa é denominada completação, quando o poço é preparado para produzir.

4.2.4 Licenciamento ambiental da atividade denominada EXPROPER – A Resolução CONAMA 23/94

Face à complexidade do processo de licenciamento ambiental, especialmente devido ao envolvimento da discussão, ainda acirrada na doutrina, acerca da competência legislativa nos níveis federal, estadual e municipal, e, tendo em vista que as maiores descobertas de petróleo no território brasileiro, em regra, vêm ocorrendo no mar, onde a competência para o licenciamento, segundo Antunes (2003, p. 109), dada à característica de controle ambiental eminentemente federal, não apresenta maiores dificuldades de licenciamento, pois este será realizado pelo órgão ambiental federal, IBAMA¹⁶.

O procedimento de licenciamento da atividade, denominada *exproper*, é realizado em conformidade com o artigo 10 da Lei 6938/81¹⁷ - Lei da Política Nacional de Meio Ambiente -, regulamentada pelo Decreto nº 99.274/90, pela Resolução CONAMA 23/94, que estabelece

¹⁶ Neste sentido também se manifesta Paulo Affonso Leme Machado, às fls.271, de sua obra *Direito Ambiental Brasileiro*, Editora Malheiros.

¹⁷ “Art. 10 – 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 de Meio Ambiente – SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

.....
 § 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA o licenciamento previsto no *caput* deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.”

procedimentos específicos para essa área da indústria do petróleo, e, ainda, pela Resolução CONAMA 237/97, que atua como norma geral do licenciamento ambiental para qualquer atividade, obra ou empreendimento potencialmente poluidor ou degradador de qualquer forma do meio ambiente.

Assim, no que se refere à atividade de exploração, produção e perfuração de petróleo – EXPROPER no mar, a necessidade de licenciamento estadual somente se caracterizará para as atividades de apoio e transporte.

Segundo Antunes (2003, p. 95), a Resolução CONAMA 23/94, ainda que de forma parcial, estabelece que o Estudo de Impacto Ambiental é uma das diferentes modalidades de Avaliação Ambiental que poderá ser exigida, diante do caso concreto, ou seja, quando se verificar que a atividade poderá ocasionar significativo impacto ambiental.

Cumprе ressaltar que o referido autor frisa que é imprescindível que não se confunda a necessidade de licenciamento ambiental, com a necessidade de Estudos de Impacto Ambiental.

4.2.4.1 Metodologia para o Licenciamento Ambiental da Atividade de Exploração de Petróleo

De acordo com o que foi mencionado anteriormente, uma companhia de petróleo, seja ela qual for, ao obter os dados geofísicos e geológicos, dispõe apenas de indícios de possíveis jazidas de petróleo e/ou gás em dada área.

Por este motivo, segundo Torres (2004), por se estar, ainda, na fase de pesquisa, não há que se falar em elaboração de EIA/RIMA, uma vez que é impossível, nesta fase, a avaliação sobre a possibilidade de ocorrência de significativo impacto ao meio ambiente decorrente da futura instalação e produção da jazida, pois não é possível sequer fazer-se a avaliação da extensão desta, sua interligação com outras jazidas, seu potencial produtor etc, além dos impactos ao meio ambiente.

Como visto anteriormente, após tal atividade, passa-se a outra atividade de pesquisa que é a atividade de perfuração de um poço pioneiro.

Caso se identifique uma jazida (reserva) portadora de petróleo e/ou gás natural, segundo Torres (2004), esta deverá ser avaliada por um período razoável de tempo, de forma a serem obtidas informações adicionais da rocha-reservatório: extensão, volume de óleo e/ou gás, pressão, temperatura, características físicas da rocha, características físico-químicas do

fluido etc.

Para tal avaliação poderão ser necessárias outras perfurações para que se obtenha a correta avaliação da(s) jazida(s).

Esta é a atividade prévia de produção, onde, ao mesmo tempo em que se efetua a produção, através da plena operação da atividade, busca-se ainda a avaliação de seu potencial e extensão, por meio de novas perfurações.

Com o objetivo de atender especificidades da indústria do petróleo, particularmente, na atividade de Exploração e Produção (E&P) na área *offshore*, considerando:

1) que a atividade ora denominada EXPROPER (Exploração, Perfuração e Produção de Petróleo e Gás Natural), se reveste de intenso dinamismo, sendo o lapso temporal entre uma fase e outra, por vezes, imperceptível; e,

2) que podemos entender como uma fase preliminar da atividade petrolífera que visa verificar se em determinada área há ocorrência de óleo técnica e comercialmente explorável, o CONAMA aprovou a Resolução CONAMA nº 23/94, por meio da qual foram criados critérios específicos para licenciamento ambiental visando o melhor controle e gestão ambiental das atividades relacionadas à exploração e lavra de jazidas de combustíveis líquidos e gás natural, na forma da Legislação vigente.

Assim, a partir da edição da Resolução CONAMA 23, de 07 de dezembro de 1994, o licenciamento ambiental das atividades relacionadas à exploração, perfuração e produção de petróleo e gás natural, na área *offshore* passou a ter procedimento específico, sendo consideradas como atividades de exploração e lavra de jazidas de combustíveis líquidos e gás natural as seguintes atividades:

- a) perfuração de poços para identificação das jazidas e suas extensões;
- b) produção para pesquisa sobre viabilidade técnica e econômica da jazida;
- c) instalação dos sistemas de produção e escoamento de petróleo e gás natural; e,
- d) produção efetiva para fins comerciais.

4.2.4.2 Licenças para as atividades denominadas EXPROPER *off shore*

O processo de licenciamento ambiental das atividades de exploração e produção do petróleo e gás natural *off shore* engloba as seguintes licenças e autoriza, após a aprovação dos

documentos e estudos ambientais exigidos, a expedição das seguintes licenças ambientais, autorizando as atividades abaixo descritas:

1) Licença Prévia de Perfuração – LPper, que exige para sua concessão a elaboração do Relatório de Controle Ambiental – RCA e, autoriza, após a aprovação de tal estudo ambiental a atividade de perfuração;

2) Licença Prévia de Produção para Pesquisa – LPpro, que exige para sua concessão a elaboração de Estudo de Viabilidade Ambiental – EVA e autoriza, após a aprovação deste a atividade de produção para pesquisa da viabilidade técnica e econômica da jazida;

3) Licença de Instalação – LI, que autoriza, após aprovação do Estudo de Impacto Ambiental – EIA, a instalação de novos empreendimentos de produção e escoamento, caso no campo ou área ainda não existam empreendimentos instalados, ou, após a aprovação do Relatório de Avaliação Ambiental – RAA, autorizando a instalação de empreendimentos de produção e escoamento em campo ou área onde já se encontra implantada a atividade;

4) Licença de Operação – LO, que autoriza, após a aprovação do Projeto de Controle Ambiental – PCA, o início da operação, quando se tratar de produção.

4.2.4.3 Conteúdo dos estudos ambientais exigidos para a expedição das licenças ambientais previstas na Resolução CONAMA 23, de 07 de dezembro de 1994.

De acordo com a Resolução CONAMA 23/94, o Relatório de Controle Ambiental – RCA deve conter a descrição da atividade de perfuração, os riscos ambientais, a identificação dos impactos e medidas mitigadoras, devendo ser apresentado, juntamente com outros documentos referidos na mencionada Resolução, pelo interessado com o requerimento visando a obtenção da Licença Prévia de Perfuração – LPper.

O Estudo de Viabilidade Ambiental – EVA é o estudo ambiental elaborado pelo empreendedor, que deve conter o plano de desenvolvimento da pesquisa, perfuração e exploração de petróleo e gás natural, com avaliação ambiental e indicação das medidas de controle a serem adotadas, devendo ser apresentado, juntamente com outros documentos referidos na Resolução CONAMA 23/94, pelo interessado com o requerimento visando a obtenção da Licença Prévia de Produção - LPpro.

O Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA deve ser elaborado de acordo com as diretrizes do Decreto n 99.274/90 e das Resoluções CONAMA n° 001/86, 23/94 e 237/97, devendo ser apresentado juntamente com outros documentos exigidos pela Resolução CONAMA 23/94, e visa à expedição da Licença de Instalação - LI para a instalação de empreendimentos de produção e escoamento de petróleo e gás natural em campo ou área onde não existem empreendimentos previamente implantados, ou seja, instalados e/ou em operação;

O Relatório de Avaliação Ambiental – RAA deve conter o diagnóstico ambiental da área onde já se encontram implantados outros empreendimentos de produção e escoamento de petróleo e gás natural, bem como a descrição dos novos empreendimentos ou ampliações, identificação e avaliação do impacto ambiental e medidas mitigadoras a serem adotadas, considerando a introdução de outros empreendimentos, de acordo com a Resolução CONAMA n° 23/94;

Quanto ao RCA, EIA e RAA, o empreendedor conjuntamente com o IBAMA deverá ajustar um Termo de Referência – TR, para elaboração de tais estudos (artigo 8° da CONAMA 23/94). Por esse dispositivo legal observa-se que a participação ou não do empreendedor na elaboração do TR é faculdade do próprio e não do órgão ambiental.

O Projeto de Controle ambiental – PCA deve conter os projetos executivos de minimização dos impactos ambientais, segundo Resolução CONAMA n° 23/94, visando à expedição da Licença de Operação - LO.

Todavia, cumpre ressaltar a omissão constante da Resolução CONAMA 23/94 consistente na inexistência de prazo fixado para emissão, pelo órgão ambiental, do Termo de Referência – TR para nortear a elaboração do estudo ambiental cabível na hipótese, implica em que os procedimentos de licenciamento ambiental não se encerrem nos prazos previstos no artigo 14 da Resolução CONAMA 237/97, que, como já dito anteriormente, tem caráter de norma geral, aplicável quando inexistente norma especial.¹⁸

¹⁸ Art. 14 - O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.

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

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

Art. 15 - O empreendedor deverá atender à solicitação de esclarecimentos e complementações, formuladas pelo órgão ambiental competente, dentro do prazo máximo de 4 (quatro) meses, a contar do recebimento da respectiva notificação

Parágrafo Único - O prazo estipulado no caput poderá ser prorrogado, desde que justificado e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente.

Art. 16 - O não cumprimento dos prazos estipulados nos artigos 14 e 15, respectivamente, sujeitará o licenciamento à ação do órgão que detenha competência para atuar supletivamente e o empreendedor ao arquivamento de seu pedido de licença.

4.2.5 O procedimento de licenciamento ambiental previsto na Resolução CONAMA 237/97 e o procedimento de licenciamento ambiental previsto na Resolução CONAMA 23/94

Conforme mencionado no item 3.6 deste trabalho, com a edição da Resolução CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997, foram estabelecidos pelo CONAMA, com fulcro na delegação contida no artigo 8º, inciso I, da Lei Federal nº 6.938/81, em nível federal, procedimentos e critérios para licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

A edição desses procedimentos e critérios teve como objetivo efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente, através da incorporação a tal sistema de outros instrumentos de gestão ambiental, visando o desenvolvimento sustentável e a melhoria contínua.

Embora a Resolução CONAMA 23/94, que contém os critérios e procedimentos para o licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos de EXPROPER de petróleo e gás natural, seja anterior à Resolução CONAMA 237/97, esta última tem caráter de norma geral, enquanto que a primeira se caracteriza como norma específica para área de petróleo.

É de se ressaltar que a Resolução CONAMA 237/97, em seu artigo 12, prevê a possibilidade de serem estabelecidas, pelo CONAMA, licenças ambientais específicas, observada a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação, estando a Resolução CONAMA 23/94, neste aspecto, de acordo com esta norma.

Vale ressaltar que Machado (2005, p. 260-261) não concorda com este posicionamento, pois, para ele, as licenças ambientais estabelecidas na Resolução CONAMA 23/94 são ilegais, posto que o Decreto nº 99.274/90, que regulamentou a Lei nº 6.938/81, somente prevê três espécies de licenças ambientais (licença prévia, licença de instalação e licença de operação), sendo que a resolução mencionada, ao criar outras espécies de licenças ambientais, extrapolou a delegação contida no artigo 8º, inciso I, da Lei nº 6.938/81.

Neste aspecto cabe transcrever as lições do citado autor:

O exercício das atividades econômicas no Brasil é livre, isto é, independe de prévia intervenção do Poder Público. Esse o sistema que rege a matéria consoante a CF/88, conforme seu art. 170, parágrafo único.

A intervenção do Poder Público não se rege pelo sistema da presunção. A autorização, a licença, a permissão e a aprovação prévia só podem existir se previstas em lei. A Constituição, ao dizer “salvo nos casos previstos em lei”, obriga à utilização da lei no seu sentido restrito. “Previsão em lei” e “na forma da lei” têm acepções diferentes. A primeira deve ser entendida conforme sua dimensão estrita e a segunda merece ser interpretada consoante seu sentido lato.

Razoável, portanto, concluir-se que as licenças, autorizações, aprovações prévias e permissões só podem ser criadas por lei, ou a lei deverá prever a sua instituição por outro meio infra-legal. O decreto do Presidente da República, do Governador do Estado ou do Prefeito Municipal somente poderá criar uma licença ambiental se lei anterior expressamente cometer-lhe tal tarefa. Da mesma forma, as licenças ambientais não podem ser instituídas por portaria do IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, pelos órgãos públicos ambientais dos Estados e dos Municípios, pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA ou por outros conselhos. (MACHADO, p. 260-261)

Embora este autor nos pareça estar com a razão, na prática, a Resolução CONAMA 23/94 vem sendo aplicada normalmente, não tendo sofrido qualquer questionamento judicial, o que pode ser decorrente da sua legitimidade, advinda de sua forma de aprovação (com a participação paritária de representantes da indústria, do Ministério Público e da sociedade) e de sua compatibilidade com a realidade, posto que são tidas como adequadas diante da dinâmica das atividades, sendo expedidas corriqueiramente pelo órgão ambiental competente.

Em nível federal, exceto em relação às atividades e empreendimentos abordados nas Resoluções CONAMA nº 23/94 e 350/04, todos os outros no setor de petróleo, no que se refere a procedimento e critérios para o licenciamento ambiental, devem observar o disposto na Resolução CONAMA nº 237/97.

Assim, a norma geral deverá ser aplicada na lacuna da norma específica, como por exemplo, quanto à possibilidade de delegação pelo IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.

4.3 LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL DA ATIVIDADE DENOMINADA EXPROPER EM TERRA (*ONSHORE*) E DOS EMPREENDIMENTOS E ATIVIDADES DA INDÚSTRIA DE PETRÓLEO *DOWNSTREAM*

Constatou-se que, embora a Resolução CONAMA 23/94 abarque o licenciamento de

todas atividades relacionadas à exploração e lavra de jazidas de combustíveis líquidos e gás natural, sendo que o controle e a expedição das licenças ali previstas competiria ao órgão ambiental federal, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, ou aos órgãos estaduais de meio ambiente, quando couber, nos Estados da Federação onde a PETROBRAS desenvolve as atividades denominadas de EXPROPER em terra (*onshore*), como Amazonas, Rio Grande do Norte, Bahia e Espírito Santo, não são utilizados os procedimentos e critérios constantes da mencionada Resolução CONAMA 23/94, mas sim, a legislação ambiental estadual.

No caso do Rio Grande do Norte, por exemplo, pelas informações obtidas junto ao órgão licenciador, o licenciamento ambiental é baseado na Lei Complementar Estadual 273, de 03/03/2004, não tendo o Estado, ainda, exigido a compensação ambiental com fulcro na Lei nº 9.985/00 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC).

Também, no Estado do Amazonas, o licenciamento das atividades denominadas EXPROPER, não é efetivado com base na citada Resolução CONAMA 23/94, e sim, com supedâneo na legislação estadual Decreto nº 10.028/87, não tendo, também, o Estado exigido, ainda, a compensação ambiental com fulcro na Lei nº 9.985/00 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC).

Noutra frente, cumpre mencionar que o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades da indústria de petróleo *downstream* dependendo do impacto, na forma do já citado artigo 10 da Lei nº 6938/81, é efetivado com base na legislação estadual, relacionada no Anexo A. deste trabalho, ou, com base no procedimento aprovado pela já citada Resolução CONAMA 237/97.¹⁹

No Estado do Rio de Janeiro, ao menos no momento, não há licenciamentos de atividades e empreendimentos EXPROPER *onshore*, e, sim apenas *offshore*, cuja competência para tanto é do IBAMA.

¹⁹ Vide no item 3.1 desta dissertação a redação do artigo 10 da Lei nº 6938/81.

4.3.1 Licenciamento ambiental no Brasil da atividade de aquisição de dados sísmicos marítimos e em zonas de transição, utilizados para a descoberta do petróleo - Resolução CONAMA nº 350, de 06 de Julho de 2004.

A Resolução CONAMA 350, de 06 de julho de 2004, foi editada diante das discussões existentes acerca da necessidade ou não de prévio licenciamento ambiental da atividade de aquisição de dados sísmicos marítimos e em zonas de transição, bem como de tal atividade ser considerada de baixo ou de significativo impacto ambiental.

Com efeito, os empreendedores que se dedicam a tal atividade, num primeiro momento, passaram a discutir a exigência do IBAMA de obrigatoriedade de prévio licenciamento ambiental para esta atividade.

Em seu favor, argumentavam os empreendedores que tal atividade era de baixíssimo impacto ambiental, e que, no rol dos empreendimentos e atividades constantes da Resolução CONAMA 01/86 e do Anexo da Resolução CONAMA 237/97, não constava a atividade de aquisição de dados sísmicos.

Ambos os argumentos utilizados caem por terra.

De fato a obrigatoriedade de prévio licenciamento ambiental consta do artigo 10 da Lei nº 6.938/91, que menciona que:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, e do IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Assim, como a lei não se refere ao grau de impacto ao meio ambiente, qualquer empreendimento ou atividade que ocasione ou possa ocasionar impacto negativo ao meio ambiente, baixo ou alto, deve ser obrigatoriamente licenciada.

Por outro lado, tanto o rol contido na Resolução CONAMA 01/86, como no anexo da Resolução CONAMA 237/97 não são taxativos, pois trazem as expressões “como” e “tais como”, sendo que a primeira se refere a empreendimentos ou atividades em que é obrigatória a realização de EIA/RIMA, no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, que não se deve confundir com o procedimento propriamente dito.

Feitas tais considerações, passa-se à análise da Resolução CONAMA 350/2004, que

dispõe sobre o licenciamento ambiental específico das atividades de aquisição de dados sísmicos marítimos e em zonas de transição.

De acordo com tal Resolução são os seguintes os tipos de licenças e as atividades autorizadas com a concessão de tais licenças:

1) ATIVIDADE: aquisição de dados sísmicos marítimos e em zonas de transição
TIPO DE LICENÇA: Licença de Pesquisa Sísmica - LPS.

ESTUDO AMBIENTAL APLICÁVEL:

- a) Classe 1 - Levantamentos em profundidade inferior a 50 metros ou em áreas de sensibilidade ambiental, sujeitos à elaboração de PCAS e EAS/RIAS;
- b) Classe 2 - Levantamentos em profundidade entre 50 e 200 metros, sujeitos à elaboração de PCAS e EAS/RIAS;
- c) Classe 3 - Levantamentos em profundidade superior a 200 metros, sujeitos à elaboração de PCAS Projeto de Controle Ambiental (PCA);
- d) Para atividade considerada de significativo impacto ambiental EIA/RIMA

O conteúdo dos estudos ambientais referidos deve ser o seguinte:

1) PLANO DE CONTROLE AMBIENTAL DE SÍSMICA - PCAS: documento elaborado pelo empreendedor que prevê as medidas de controle ambiental da atividade de aquisição de dados sísmicos;

2) ESTUDO AMBIENTAL DE SÍSMICA - EAS: documento elaborado pelo empreendedor que apresenta a avaliação dos impactos ambientais não significativos da atividade de aquisição de dados sísmicos nos ecossistemas marinho e costeiro;

3) RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL DE SÍSMICA - RIAS: documento elaborado pelo empreendedor que apresenta a síntese do EAS em linguagem acessível aos interessados, demonstrando as conseqüências ambientais da implementação das atividades de aquisição de dados sísmicos;

4) EIA/RIMA conteúdo posto na Resolução CONAMA 01/86 e Decreto Federal nº 99.274/90.

A finalidade do requerimento da concessão da Licença Prévia de Sísmica – LPS é o órgão ambiental, mediante a expedição da licença, autorizar a realização das atividades de aquisição de dados sísmicos, após a aprovação do respectivo estudo ambiental.

Finalmente, a grande novidade que trouxe a Resolução CONAMA 350/2005, e que, em nosso sentir trará maior celeridade ao procedimento de licenciamento ambiental das

atividades de aquisição de dados sísmicos marítimos e em zonas de transição, é a inserção no inciso III do seu artigo 4º (que traz as etapas que devem ser obedecidas quando do licenciamento ambiental de tais atividades), do prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data de protocolo da solicitação, para que o IBAMA emita o Termo de Referência (TR), que deverá nortear o empreendedor quando da elaboração do estudo ambiental pertinente ao caso concreto.

Nosso entendimento é baseado no fato de que, como não existe prazo fixado para emissão do Termo de Referência - TR pelo órgão ambiental, nem na Resolução CONAMA 23/94, nem na Resolução CONAMA 237/97, há demora na emissão do citado TR pelo órgão ambiental, o que, por sua vez, implica, como é fato notório, em que, a maioria dos procedimentos de licenciamentos ambientais não se encerrem nos prazos previstos no artigo 14 da Resolução CONAMA 237/97, que, como já dito anteriormente, tem caráter de norma geral, aplicável na lacuna da norma especial.

A solução contida na Resolução CONAMA 350/2004, de inserção de prazo para a expedição de Termo de Referência – TR, deveria ser adotada nas Resoluções referidas, relativas ao licenciamento ambiental, a fim de imprimir maior celeridade nestes procedimentos, tendo em vista que o órgão ambiental, por fazer parte da Administração Pública, deve obedecer o princípio da estrita legalidade, ou seja, observar o que consta da norma posta.

5 A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL E SUA VINCULAÇÃO COM O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Tecidas considerações sobre o licenciamento ambiental e, especialmente no que se refere à indústria do petróleo, passa-se a proceder a um breve histórico da legislação aplicável às unidades de conservação e da instituição da compensação ambiental no Brasil, posto que esta última se encontra relacionada tanto ao procedimento de licenciamento ambiental, como às unidades de conservação.

5.1 BREVE HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL ÀS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO - FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL E LEGAL PARA A CRIAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Segundo Antunes (2005 p. 626), o Parque Nacional de Itatiaia, no Estado do Rio de Janeiro, foi o primeiro parque nacional brasileiro a ser criado com base no Código Florestal de 1934, sendo que os Parques Nacionais - atualmente espécies de unidades de conservação do grupo de proteção integral – foram as primeiras espécies de unidades de conservação criadas no Brasil.

Assim, com fundamento no Código Florestal de 1934 foram criados o Parque Nacional de Itatiaia em 1937 e, em 1939, o Parque Nacional de Iguaçu.

Com a expedição do Decreto Legislativo nº 3, de 13 de fevereiro de 1948, que aprovou a Convenção para a proteção da flora, da fauna e das belezas cênicas naturais dos países da América, foram introduzidas no sistema jurídico brasileiro outras categorias de unidades de conservação.

A Lei nº 4.771/65, que instituiu o Código Florestal vigente, estabeleceu novos critérios para o estabelecimento de áreas protegidas, sendo que a novidade trazida por este diploma legal foi a previsão de áreas protegidas que admitiam utilização e outras que não a admitiam.

Segundo Mercadante (2001, p. 190-231), até a década de 1960, a criação de unidades de conservação brasileiras não era decorrente de qualquer planejamento de caráter mais abrangente, não existindo nenhuma política conservacionista. Assim, os parques nacionais, as florestas nacionais e as reservas florestais eram criados por razões estéticas ou em função de

circunstâncias políticas favoráveis.

A preocupação com a criação de uma política conservacionista começou a amadurecer na década de 1970, quando se elaborou o Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, que ocorreu em duas etapas, publicadas, respectivamente, em 1979 e 1982 (BRASIL, 1997 e 1982) e, verificou-se a necessidade de se estabelecer uma fundamentação jurídica para a questão (MERCADANTE, 2001, 190-231).

Os objetivos do citado Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil eram a identificação das áreas mais importantes para conservação da natureza, propor a criação de unidades de conservação para protegê-las e indicar as ações necessárias para implementar, manter e gerir o sistema.

Para se atingir tais objetivos propunha-se a ampliação das categorias de unidades de conservação além das legalmente previstas, quais sejam: parque nacional; reserva biológica; estação ecológica; floresta nacional e parque de caça²⁰; com a inclusão das seguintes categorias: monumento natural; santuário ou refúgio da vida silvestre; parque natural; reserva de fauna; reserva indígena; monumento cultural, reserva da biosfera e reserva do patrimônio mundial.

Atualmente, a base constitucional para a criação das unidades de conservação encontra-se no disposto no artigo 225, inciso III, da Constituição Federal de 1.988, abaixo transcrito:

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

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

..... III
 – definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. (BRASIL, 2000a)

Assim, segundo Antunes (2005, p. 621), por tal disposição constitucional, estabeleceu-se obrigação de fazer do Poder Público, em todos os níveis da Administração Pública (federal, estadual e municipal), consistente em definir áreas especialmente protegidas, além de indicar os elementos existentes no interior destas que não merecem tal proteção.

²⁰ Em 1981, foi criada a Área de Proteção Ambiental – APA, pela Lei Federal nº 6902, que não foi citada na II Etapa do Plano do Sistema Nacional de Unidades de Conservação do Brasil, de 1982.

A definição das áreas referidas pode ser feita por meio de leis ou decretos, sendo que a sua supressão ou alteração, de acordo com a norma constitucional transcrita, somente pode ocorrer mediante *lei*, em seu sentido formal.

É importante salientar que, além das áreas protegidas de forma genérica no dispositivo retro-transcrito, foi criado no § 4º do artigo 225 da Constituição Federal de 1.988 um regime jurídico de especial proteção a determinadas áreas do território nacional, consoante se verifica *in verbis*:

§ 4º – A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-grossense e a Zona Costeira são Patrimônio Nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.²¹ (BRASIL, 2000a)

É oportuno mencionar que, consoante ressalta o citado doutrinador, a Constituição não proibiu que as áreas especialmente protegidas pudessem ser utilizadas e exploradas economicamente, todavia, proibiu a utilização que fosse capaz de alterar as características e atributos que serviram de fundamento à sua especial proteção.

Desse modo, ainda segundo Antunes (2005, p.621-622), “a cada modelo de unidade de conservação corresponde um determinado padrão de limitação de atividades econômicas, sociais, recreacionais etc”, isto porque a quase totalidade da população brasileira e suas atividades econômicas estão situadas no interior dos ecossistemas incluídos no Texto Constitucional.

Nessa linha de raciocínio cumpre transcrever a lição do referido autor:

Logicamente que a presença de menção expressa de tais elementos na própria Constituição tem por finalidade determinar ao legislador ordinário que, em sua produção legislativa, estabeleça critérios capazes de assegurar a sustentabilidade dos mencionados ecossistemas sem que, no entanto, sejam vedadas atividades econômicas, sociais e recreativas lícitas que, rotineiramente, venham sendo praticadas nas regiões especialmente protegidas pelo dispositivo inserido na Constituição Federal. Penso que esta é a única explicação possível para o conteúdo da norma constitucional, pois o Direito Ambiental não é um Direito que se oponha às atividades econômicas, ao contrário, é um Direito que tem por finalidade a compatibilização do crescimento econômico com o respeito às formas de vida existentes no planeta Terra, a sustentabilidade dos recursos naturais renováveis e não renováveis, com os direitos humanos fundamentais e, conseqüentemente com a melhoria da qualidade de vida, desta e das futuras gerações. (ANTUNES, 2005, p. 623)

Em relação a este tema, cumpre transcrever, ainda, a lição de Derani (2001, p. 238):

²¹ Acerca do conceito de Patrimônio Público Nacional leia-se a obra de Paulo de Bessa Antunes, op.cit. págs. 624/625.

As unidades de conservação, mais do que manter restrita a atividade humana sobre determinadas frações do ambiente, criam uma estrutura destinada a preencher o conteúdo do preceito “meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Esta estrutura pode ser vista nas alternativas de comportamento humano no interior de cada modelo de unidade de conservação que são prescritas pela lei; no papel atribuído às unidades de conservação de definir zoneamentos de ocupação do espaço natural pelo ser humano e na atribuição às unidades de conservação da função de reservatórios de riquezas biológicas e bancos genéticos.

Também, em 1988, é que o antigo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF encomendou à Fundação Pró-Natureza - Funatura, que se trata de uma organização não governamental – ONG, a elaboração de um anteprojeto de lei visando à instituição de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Este anteprojeto, concluído em 1989, criou e conceituou diferentes categorias de unidades e estabeleceu critérios para sua criação e gestão, além de criminalizar os danos às áreas protegidas.

O anteprojeto foi aprovado pelo CONAMA, com poucas modificações e, em 1992, já na qualidade de Projeto de Lei (PL nº 2892/92), foi encaminhado ao Congresso Nacional.

Na Câmara dos Deputados, os deputados Fábio Feldmann e seu relator-substituto, Fernando Gabeira, defenderam profundas modificações no texto original, apontando que o Projeto de Lei apresentava uma visão que desconsiderava as condições específicas de um país pobre como o Brasil, além de não considerar a participação, valoração e nem a melhoria da qualidade de vida da sociedade, nem mesmo a local ou a tradicional, que é aquela com vínculo direto (cultural, histórico e econômico) com as áreas que se pretendia proteger (Mercadante 2001, p.190-231).

Até ser encaminhado ao Senado, em 1999, o Projeto de Lei sofreu diversas alterações, principalmente advindas da bancada mais preservacionista, o que acabou dando ao novo texto um viés menos social.

O Projeto de Lei passou pelo Senado sem emendas e, após receber o veto presidencial em alguns dos seus dispositivos, foi transformado em lei federal, a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, publicada em 19/07/2000.

Atualmente, para proteger sua mega-biodiversidade, segundo Santos e Câmara (2002), o Brasil possui cerca de 8,49% de seu território em unidades de conservação federais e estaduais, sendo que esse número vem crescendo a cada ano.

5.1.1 A lei federal nº 9985/00 e seu conteúdo

A Lei Federal nº 9985, de 18 de julho de 2000, publicada em 19/07/2000, é composta de sete capítulos com o conteúdo abaixo discriminado.

No primeiro capítulo consta seu objetivo central, qual seja, “[...]esta Lei institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza [...], estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação”.

Também, no capítulo inicial desta Lei há a definição de alguns termos nela utilizados, tais como: o de unidade de conservação (art 2º, inciso I) e o de recurso ambiental (que, na realidade, se trata de um rol destes recursos ambientais, contido no art 2º, inciso IV, na linha do que já constava do artigo 3º, inciso IV, da Lei nº 6938/81 – Lei da Política Nacional de Meio Ambiente).

Os objetivos gerais, diretrizes, e a gerência do SNUC são estabelecidos no segundo capítulo, onde também é determinado que o Sistema pode ser constituído tanto por unidades de conservação federais, quanto estaduais e municipais.

Os objetivos referidos na Lei para a instituição do SNUC são: manter a diversidade biológica, genética e dos ecossistemas; proteger as espécies ameaçadas de extinção; promover a conservação no processo de desenvolvimento e o uso sustentável dos recursos naturais; proteger características relevantes da natureza e paisagens naturais de notável beleza cênica; proteger e recuperar recursos naturais e ecossistemas degradados; proporcionar pesquisas científicas; valorizar sócio-economicamente a diversidade biológica; promover o turismo ecológico, a educação, a interpretação e recreação ambiental e proteger, apoiar e valorizar as populações tradicionais.

Segundo Milano (2001) deficiências operacionais e institucionais, cujas origens são comumente políticas e econômicas, têm dificultado ou impedido que as unidades de conservação instituídas cumpram os fins para as quais foram estabelecidas.

A Lei aponta como suas diretrizes: assegurar a representação de amostras das diferentes populações, *habitats* e ecossistemas; assegurar o envolvimento da sociedade, sobretudo das populações locais, na estruturação, gestão e desenvolvimento das unidades; buscar, quando possível, a sustentabilidade econômica das unidades; compatibilizar a criação e gestão das unidades com a realidade sócio-econômica local; conciliar as necessidades das populações locais com o uso sustentável dos recursos naturais, ou garantir meios de subsistência alternativos ou a justa indenização; garantir recursos financeiros para que as

unidades possam atender seus objetivos; buscar conferir autonomia administrativa e financeira às unidades de conservação e procurar proteger grandes áreas através de um conjunto integrado de diferentes classes de unidades de conservação.

Para Derani (2001b, p.231), a Lei do SNUC “visa a uma recomposição da relação do homem com seu meio e não simplesmente a fornecer alguns instrumentos paliativos ou limitadores da atividade predatória humana”.

No capítulo II da Lei, também, encontra-se estabelecida a forma de gerência do Sistema, que é dividida em três níveis: um órgão consultivo e deliberativo, representado pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, responsável pelo acompanhamento e implementação do Sistema; um órgão central, o Ministério do Meio Ambiente, responsável pela coordenação do Sistema; e os órgãos executores, que são o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA ou os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementação do SNUC e administração das unidades de conservação.

No capítulo III da Lei são definidas as diferentes categorias de unidades de conservação que compõem o SNUC, destacando suas diversas características, seus objetivos e suas normas de uso do solo e de seus recursos. Cada modalidade de área protegida vai realçar, em menor ou maior grau, um dos vários objetivos expressos pela Lei, respeitada a primazia da finalidade conservacionista.

Assim, conforme consta do FVA 1998 (FUNDAÇÃO..., 1998), o SNUC pretende ser um instrumento, simultaneamente, amplo e integrado, onde diversas categorias de unidades de conservação contribuem para atingir os objetivos nacionais de conservação.

As distintas categorias de unidades são divididas em dois grandes grupos: as Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Uso Sustentável, sendo que os objetivos das Unidades de Proteção Integral estão postos no art 7º, § 1º da Lei.

O capítulo IV da Lei é dedicado aos procedimentos de criação, implementação e gestão das unidades de conservação, além de tratar do mecanismo de compensação ambiental e da gestão de tais unidades de conservação.

No capítulo V é determinado que os atos de inobservância às normas do SNUC ou que danifiquem os atributos naturais e instalações das unidades, zonas de amortecimento e corredores ecológicos estarão sujeitos às sanções previstas em lei. Os artigos 39 e 40 da Lei do SNUC alteram a Lei dos Crimes Contra o Meio Ambiente (nº 9.605/98), seu principal instrumento de proteção legal, visando, segundo Lecey (2001), sua adaptação às necessidades de implementação do SNUC.

O sexto capítulo trata de outra modalidade especial de área protegida: as Reservas da

Biosfera, que são reconhecidas pelo Programa Intergovernamental "O Homem e a Biosfera", estabelecido pela UNESCO. A Lei admite que as Reservas da Biosfera possam ser integradas por unidades de conservação.

O sétimo capítulo da Lei contém as disposições finais. A primeira dessas disposições trata da obrigatoriedade do Poder Público de indenizar e realocar as populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida.

Também, é estabelecido que são excluídos do cálculo das indenizações referentes à regularização fundiária das unidades: as espécies arbóreas declaradas imunes de corte pelo Poder Público, as expectativas de ganhos e lucros cessantes, o resultado de cálculo efetuado mediante a operação de juros compostos e as áreas que não tenham prova de domínio inequívoco e anterior à criação da unidade. Esse modelo foi desenvolvido para coibir e limitar a denominada "indústria das indenizações milionárias" a que o Poder Público estava sendo reiteradamente condenado em ações indenizatórias por desapropriação direta ou indireta.

Nesse capítulo final da Lei do SNUC, ainda, é definido que as unidades de conservação serão beneficiadas financeiramente pelo órgão ou empresa responsável pelo abastecimento de água, ou que faça uso de recursos hídricos, ou responsável pela geração e distribuição de energia elétrica e que tenham essas atividades beneficiadas pela proteção proporcionada pela unidade.

Desse modo, a importância da Lei nº 9985/00 está na definição, uniformização e consolidação de critérios para o estabelecimento e gestão das unidades de conservação, possibilitando uma melhor gestão do patrimônio ambiental brasileiro.

Além disso, o SNUC prevê, nesses processos, a aproximação das comunidades locais e regionais, contribuindo assim para uma melhor gerência das unidades e propiciando que tais comunidades obtenham os benefícios diretos e indiretos que decorrem da implementação das mesmas (BRASIL, 2005b).

5.1.2 Conceito de espaços especialmente protegidos e de unidades de conservação – Modalidades e objetivos das unidades de conservação

Para Antunes (2005, p.625-626) áreas protegidas "são áreas que, devido às características especiais que apresentam, devem permanecer preservadas, sendo o seu grau de preservação variável de acordo com o tipo de proteção legal de cada área considerada

individualmente e com a classificação jurídica estabelecida para cada uma delas”.

Assim, o grau de proteção das áreas protegidas pode variar desde a intocabilidade até o uso diário e relativamente intenso.

O referido autor acrescenta que as áreas protegidas são denominadas tecnicamente como unidades de conservação.

A Convenção da Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16/03/98, publicado no DOU de 17/03/98, em seu artigo 2º, conceitua unidade de conservação como “área definida geograficamente, que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação”.

De conformidade com o disposto no artigo 225, § 1º, inciso III da Constituição Federal, as unidades de conservação são “espaços territoriais e seus componentes a serem protegidos”.

Unidade de Conservação, de acordo com o disposto no artigo 2º da Lei nº 9985/00 (que regulamentando o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC e estabeleceu critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação) é o “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.

Derani (2001b, p. 238) ensina que:

As unidades de conservação, mais do que manter restrita a atividade humana sobre determinadas frações do ambiente, criam uma estrutura destinada a preencher o conteúdo do preceito “meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Esta estrutura pode ser vista nas alternativas de comportamento humano no interior de cada modelo de unidade de conservação que são prescritas pela lei; no papel atribuído às unidades de conservação de definir zoneamentos de ocupação do espaço natural pelo ser humano e na atribuição às unidades de conservação da função de reservatórios de riquezas biológicas e bancos genéticos.

As áreas protegidas, atualmente, são contempladas por diversos diplomas legais, sendo os principais o Código Florestal (Lei Federal nº 4.771/65) e a Lei Federal nº 9.985/00, denominada Lei do SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação), entre outros. Porém, nesta última lei referida estão reconhecidas diversas categorias de unidades de conservação.

Antunes 2005, p. 628-629, ainda menciona que, com a edição da Lei nº 9985/00, se pretendeu que o modelo de sistema de unidades de conservação fosse considerado como um sistema nacional, e que, em decorrência disto fosse adotado por todos os entes federativos, porém seria mais correta a referência a um sistema federal de unidades de conservação, cabendo a cada ente federado a criação de modelos próprios, isto em virtude da autonomia destes entes e do fato de não ter sido prevista na Constituição Federal a criação de um sistema nacional de unidades de conservação, o que no seu entender seria imprescindível para a referida criação de um sistema nacional de unidades de conservação, posicionamento com o qual manifestamos nossa concordância.

Cumprir mencionar que a Lei em comento prevê, respectivamente, em seus artigos 8º e 14, as categorias de unidades de conservação distribuídas nos dois grupos de unidades de conservação, quais sejam, o de proteção integral e o de uso sustentável²².

Segundo o citado artigo 8º são categorias de unidades de conservação do grupo de proteção integral: estação ecológica; reserva biológica; parque nacional; monumento natural e refúgio da vida silvestre. Já no mencionado artigo 14 estão discriminadas as categorias de unidades de conservação do grupo de uso sustentável, quais sejam: área de proteção ambiental; área de relevante interesse ecológico; floresta nacional; reserva extrativista; reserva de fauna; reserva de desenvolvimento sustentável e reserva particular do patrimônio natural.

As unidades de conservação do grupo de proteção integral têm como objetivo básico a preservação da natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na referida Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC.

Cumprir mencionar que, segundo o disposto no inciso IX do artigo 2º da Lei nº 9985/00, uso indireto é aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais.

Já as unidades de conservação do grupo de uso sustentável são destinadas à compatibilização entre a conservação da natureza e o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

O inciso XI do artigo 2º da citada Lei nº 9985/00 prescreve que uso sustentável dos recursos naturais é a exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos

²² Vide Quadro 1 sobre características das categorias de unidades de conservação, Quadro 2 contendo os principais conceitos relacionados às unidades de conservação e figura 1 que demonstra a distribuição das áreas protegidas.

ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.

A Lei nº 9985/00 prevê, ainda, procedimento para a criação, alteração e supressão das unidades de conservação.

Áreas protegidas no Brasil

Categorias das Unidades de Conservação:

As unidades de conservação (UC's) são divididas em dois grupos:

Unidades de proteção integral: O objetivo básico dessas unidades é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, ou seja, atividades educacionais, científicas e recreativas. Esse grupo divide-se nas seguintes categorias de unidade de conservação:	
Estação Ecológica	Tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas. É de posse e domínio públicos.
Reserva Biológica	Tem como objetivo a proteção integral da biota e demais tributos 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. É de posse e domínio públicos.
Parque Nacional	Tem como objetivo básico 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. É de posse e domínio públicos.
Monumento Natural	Tem como objetivo básico preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica. Pode ser constituído por áreas particulares.
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.

Quadro 1- Unidades de proteção integral

Unidades de uso sustentável O objetivo básico dessas unidades é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Esse grupo é composto pelas seguintes categorias de unidades de conservação:	
Área de Proteção Ambiental (APA)	Área extensa, com 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. É constituída por terras públicas ou privadas.
Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE)	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. É constituída por terras públicas ou privadas.
Floresta Nacional (FLONA)	É uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas. É de posse e domínio públicos.

continuação

Reserva Extrativista (RESEX)	É uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade. É de domínio público com seu uso concedido às populações extrativistas tradicionais.
Reserva de Fauna	É uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre manejo econômico sustentável de recursos faunísticos. É de posse e domínio públicos.
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. É de domínio público.
Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)	É uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.

Quadro 2 - Unidades de uso sustentável

Áreas Protegidas	Áreas Protegidas são áreas de terra e/ou mar especialmente dedicadas à proteção e manutenção da diversidade biológica, e de seus recursos naturais e culturais associados, manejadas por meio de instrumentos legais ou outros meios efetivos.
Unidades de Conservação – UC	São espaços territoriais (incluindo seus recursos ambientais e as águas jurisdicionais) com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e com limites definidos, sob regime especial de administração, às quais se aplicam com garantias adequadas de proteção.
Áreas de Preservação Permanente	Áreas de Preservação Permanente são definidas pelo Código Florestal como sendo certas áreas públicas, ou particulares, nas quais a supressão total ou parcial da vegetação natural só é permitida, mediante prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando necessária a execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou de interesse social. Como exemplo de áreas de preservação permanente podem ser citadas: as margens dos rios; ao redor de lagoas, lagos ou reservatórios d'água; e os topos de morros, montes, montanhas e serras. Por ato do Poder Público, outras áreas também podem ser definidas como de preservação permanente.
Reserva Legal	É a área de cada propriedade particular onde não é permitido o corte raso da cobertura vegetal. Essa área deve ter seu perímetro definido, sendo obrigatório sua averbação à margem da inscrição da matrícula do imóvel do registro de imóveis competente. Ainda que a área mude de titular ou seja desmembrada é vedada a alteração de sua destinação. Como prevê o Código Florestal, o percentual das propriedades a ser definido como reserva legal varia de acordo com as diferentes regiões do Brasil.
Corredores Ecológicos	o termo "corredores" foi primeiramente usado por Simpson (1963) no contexto de dispersão de fauna entre os continentes. Os registros paleontológicos são um "testamento" do valor de corredores intercontinentais. Hoje em dia, o enfoque dado a corredores para reservas naturais é bem diferente. Entretanto, é interessante especular o quanto a idéia foi influenciada pela percepção anterior de que a biota se dispersa ao longo dos vales, bacias hidrográficas e outras características fisiográficas (Shafer, 1990). Leopold (1949) notou que vários animais, por razões desconhecidas, não pareciam ater-se às suas populações, porém, foi Preston (1962) que recomendou o uso de corredores entre reservas. Usados estrategicamente, os corredores e zonas de amortecimento podem mudar fundamentalmente o papel ecológico das áreas protegidas. Esses corredores serviriam para aumentar o tamanho e as chances de sobrevivência de populações pequenas, além de poderem servir como possibilidades de recolonização de espécies localmente perdidas e, ainda, permitir a redução da pressão do entorno das áreas protegidas.
Biomassas	É uma área geográfica extensa, correspondendo às principais formações vegetais naturais.
Ecosistemas	Os ecossistemas fazem parte de um bioma e são definidos formalmente como: "unidade funcional de base em ecologia, porque inclui, ao mesmo tempo, os seres vivos e o meio onde vivem, com todas as interações recíprocas entre o meio e os organismos" (Dajoz, 1973). Um exemplo disso é quando identificamos os diversos ecossistemas presentes na zona costeira e marinha, tais como: manguezais, restingas, costões rochosos, praias, dunas, recifes coralíneos etc.

Quadro 3 - Outros Conceitos Importantes



Figura 1 – Divisão dos Biomas brasileiros

Fonte: *site* <http://www.mma.gov.br/port/sbf/dap/apbconc.html>

5.1.3 Procedimento de criação, de alteração e de supressão das unidades de conservação

A criação dos diversos tipos de unidades de conservação poderá exigir ou não consulta pública, sendo que a Lei nº 9985/00 exclui tal exigência, apenas, para a criação da Estação Ecológica e da Reserva Biológica.

A Lei, em comento, exige para a criação das unidades de conservação, além da consulta pública, a elaboração de estudos técnicos visando à verificação da sua respectiva localização, dimensão e limites mais adequados.

Os referidos procedimentos são especificados no regulamento da Lei, Decreto Federal nº 4340/02, e devem observar os princípios do interesse público, da motivação e da

publicidade.

As unidades de conservação devem ser criadas pelo Poder Público, sendo que, como mencionado no item 5.1 supra, a Constituição Federal e, em consequência, a Lei do SNUC permite que a definição destas seja feita por meio de leis ou decretos.

Por outro lado, embora de acordo com a norma constitucional, também transcrita no item 4.1 supra, *a supressão ou alteração das unidades de conservação*, somente pode ocorrer mediante *lei*, em seu sentido formal, a Lei Federal nº 9985/00 se refere apenas à redução de seus limites.²³

Porém, o entendimento aplicável ao caso deve ser mais amplo que o posto na Lei do SNUC, ou seja, para a alteração de unidades de conservação o instrumento adequado deve ser *lei*, em seu sentido formal, em decorrência da aplicação do princípio da hierarquia das normas.

Assim, deve prevalecer o que consta da Constituição Federal e não o disposto na Lei Federal nº 9985/00 (Lei do SNUC), este é o posicionamento de Machado (2005, p. 785).

Em outras palavras, somente é permitida a alteração dos limites das unidades de conservação por decreto, desde que seja para sua ampliação, o que é explicitado no artigo 22 da Lei do SNUC.

Machado (2005, p. 785) menciona que para a alteração dos limites originais das unidades de conservação é necessária, além da consulta pública, a elaboração de estudos técnicos demonstrando que a alteração pretendida não prejudicará a unidade de conservação original no que se refere aos fins para os quais foi criada, sendo que, em se verificando a potencialidade de dano, a ampliação pretendida da unidade deve passar por processo legislativo, ou seja, deverá ser levada a efeito mediante lei específica.

5.2 FUNDAMENTO LEGAL PARA A CRIAÇÃO DA “COMPENSAÇÃO AMBIENTAL” - A EDIÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 9.985/00.

A denominada “compensação ambiental” veio a ser instituída no Brasil mediante lei em sentido estrito com a edição da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, publicada em

²³ “Art 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.

§ 7º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica”.

19/07/2000, que pretendendo regulamentar os incisos I, II, III e VII, do § 1º, do artigo 225 da CR/88, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e deu outras providências.

Com efeito, no artigo 36 da Lei Federal nº 9.985/2000, que se trata de norma nacional, foi criado o instituto da “compensação ambiental”.

Tal dispositivo legal assim dispõe:

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.

§ 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. (BRASIL, 2000c)

Consoante se verifica da redação do dispositivo da Lei Federal em comento, em linhas gerais, foi instituída a obrigação do empreendedor de pagar mediante compensação ambiental, que deverá se consistir em apoio à manutenção e implantação de unidade de conservação, em regra do grupo de proteção integral, sendo que tal obrigação se dá no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, o que justifica a prévia análise das espécies de licenças ambientais e dos respectivos procedimentos de licenciamento, efetivada no capítulo anterior, bem como o exame, ainda que superficial, levado a efeito neste capítulo, acerca das unidades de conservação.

O licenciamento ambiental é ato de intervenção obrigatória da Administração Pública, que através do órgão ambiental competente, defere ou indefere o planejamento, a instalação e a operação de empreendimento obra ou atividade pública ou privada que seja potencialmente poluidora ou degradadora de qualquer forma do meio ambiente, no âmbito do qual será verificado se é caso de exigência ou não da “compensação ambiental”.

A Lei Federal nº 9985/00 (BRASIL, 2000c), em seu artigo 36 *caput*, abrangeu todos os “empreendimentos considerados de significativo impacto ambiental”, este último apurado com base em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório (EIA/RIMA). Assim, com relação a esses empreendimentos incidirá uma contribuição a título de compensação ambiental.

A referida Lei não exige que os empreendimentos em licenciamento causem ou venham a ocasionar impacto ambiental negativo em uma ou diversas unidades de conservação ou nas suas zonas de amortecimento. O que gera a obrigação a título de compensação ambiental é a ocorrência de “significativo impacto ambiental”, não necessariamente em unidade de conservação, decorrente da “implantação do empreendimento”, apurado, como dito, com base em EIA/RIMA, consoante se verá no decorrer deste capítulo e nos capítulos 5 e 6 deste trabalho.

Neste aspecto, é importante mencionar o entendimento manifestado por Antunes (2005, p. 671) abaixo transcrito:

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

Entendemos que embora seja mais razoável o entendimento do doutrinador, pois caso se entenda de forma diversa se estará admitindo a tributação do investimento, consoante se verifica do texto legal transcrito anteriormente, não existe a exigência de ocorrência de impacto significativo em determinada unidade de conservação ou sua zona de amortecimento para a incidência e aplicação do instituto da compensação ambiental, tanto que tal hipótese foi colocada como exceção à regra geral, contida no § 3º do artigo 36 da Lei em comento.

Cumpramos ressaltar que, conforme posto no dispositivo da Lei em tela, as unidades de conservação são as únicas destinatárias dos recursos da “compensação ambiental” referida. Em outras palavras, as unidades de conservação estão postas em posição de exclusividade quanto ao recebimento ou investimento dos recursos da compensação ambiental criada pelo artigo 36 da Lei nº 9985/00.

Extrai-se, ainda, do *caput* do artigo 36 da Lei nº 9985/00 que o momento de exigência da obrigação relativa à compensação ambiental tem relação com dois eventos concomitantes, quais sejam: 1) com a “implantação de empreendimento”; e, 2) com o licenciamento ambiental do empreendimento.

Tal obrigação não poderá ser inferior a 0,5% (meio por cento) dos custos totais previstos para a “implantação do empreendimento”, e deverá ser fixado pelo órgão ambiental competente com base no grau dos impactos desta, apurados no estudo de impacto ambiental e respectivo relatório EIA/RIMA elaborados, sendo que os critérios para tal graduação seriam objeto de regulamentação.

No § 1º do artigo 36 da Lei Federal nº 9985/00 refere que o montante mínimo da “compensação ambiental” é de 0,5% (meio por cento) aplicado aos “custos totais previstos para a implantação do empreendimento”. Assim, o citado parágrafo do dispositivo legal refere ao novamente ao momento da implementação da obrigação, ou seja, aos dois procedimentos citados, quais sejam, o de “implantação do empreendimento” e o “licenciamento ambiental do empreendimento”.

O § 2º do artigo 36 da Lei Federal nº 9985/00 dispõe que cumpre ao órgão ambiental licenciador a definição das unidades de conservação que serão beneficiadas com os recursos da “compensação ambiental”, porém, o citado órgão, para tal definição, deverá considerar as propostas apresentadas no EIA/RIMA, além de ouvir o empreendedor, sendo que pode ser, inclusive, contemplada a proposta de criação de novas unidades de conservação.

Ressalte-se que, consoante o mencionado parágrafo do dispositivo da Lei em comento, o empreendedor deverá apresentar propostas no EIA/RIMA e deverá ser ouvido quando da fixação do percentual da compensação ambiental devida.

Finalmente, o § 3º do artigo 36 da Lei Federal nº 9985/00, conforme já mencionado, estabelece exceção à regra geral posta no *caput*, no sentido de quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento somente poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável pela administração da unidade de conservação afetada, e esta, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação ambiental.

Desse modo, na hipótese da implantação do 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, ao menos em parte, uma das beneficiárias dos recursos da compensação ambiental.

Antunes (2005, p.671), conforme posicionamento antes transcrito, entende que a compensação ambiental somente seria devida se a implantação do empreendimento for

passível de ocasionar impacto ambiental negativo em determinada(s) unidade(s) de conservação, sendo que acerca deste nos reportamos às considerações ali postas.

É importante lembrar, neste ponto que a regra geral contida no *caput* do dispositivo legal é que as unidades de conservação a serem beneficiadas pelos recursos da compensação ambiental são aquelas pertencentes ao grupo de proteção integral.

Deve-se ressaltar, ainda, o que se deve entender por zona de amortecimento de unidade de conservação e o tratamento jurídico que lhe é dado.

A Lei nº 9985/00, em seu artigo 2º, define zona de amortecimento como *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.*

Quanto à interpretação da definição de zona de amortecimento é oportuno transcrever o entendimento de Vio (2001):

A interpretação da definição de zona de amortecimento deve ser dinâmica considerando que o objetivo não é restringir ou congelar o desenvolvimento econômico da região, mas ordenar, orientar e promover todas as atividades compatíveis com o propósito e objetivos da zona de amortecimento, criando condições para que os Municípios envolvidos interajam com a unidade de conservação e criem uma base sólida para o seu próprio desenvolvimento social e econômico, respeitando e utilizando as características e potencialidade da região, como membro co-participante da unidade de conservação.(VIO, 2001)

A referida autora menciona que, com relação ao tratamento jurídico dado à zona de amortecimento, verificam-se diversas disposições contidas em normas legais e infra-legais, dentre os quais os seguintes:

- Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967
O art. 10, alínea f, estabelece a distância de cinco quilômetros nos terrenos adjacentes a estabelecimentos oficiais e açudes do domínio público, nos quais a utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha de espécimes da fauna silvestre são proibidas.
- Decreto nº 84.017, de 21 de setembro de 1979
O conceito de zona de amortecimento não aparece no Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros. Apenas timidamente, na definição da zona de uso especial sugere que as instalações necessárias para a administração, manutenção e serviços do parque sejam implantadas na sua periferia, de forma a não conflitem com seu caráter natural.
- Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990
Art. 27 – Nas áreas das unidades de conservação, num raio de 10 Km (dez quilômetros), qualquer atividade que possa afetar a biota ficará subordinada às normas editadas pelo Conama.
- Resolução Conama 13, de 6 de dezembro de 1990
O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, alterada pela Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, regulamentadas pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990, e tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno, e Considerando o disposto nos artigos 79 e 27, Decreto nº 99.274, de 06/06/90

Considerando a necessidade de estabelecer-se, com urgência normas referentes ao entorno das Unidades de Conservação visando a proteção dos ecossistemas ali existentes, RESOLVE:

Art. 1º - O órgão responsável por cada Unidade de Conservação, juntamente com os órgãos licenciadores e de meio ambiente, definirá as atividades que possam afetar a biota da Unidade de Conservação.

Art. 2º - Nas áreas circundantes das Unidades de Conservação, num raio de dez quilômetros, qualquer atividade que possa afetar a biota, deverá ser obrigatoriamente licenciada pelo órgão ambiental competente.

Parágrafo Único - O licenciamento a que se refere o caput deste artigo só será concedido mediante autorização do responsável pela administração da Unidade de Conservação.

Art. 3º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

- Resolução CONAMA 10, de 1º de outubro de 1993 - Estabelece os parâmetros básicos para análise dos estágios de sucessão da Mata Atlântica:

...

Art. 6º Para efeito desta Resolução, e tendo em vista o disposto nos artigos 5º e 7º do Decreto 750/93, são definidos:

....

IV - Entorno de Unidades de Conservação - área de cobertura vegetal contígua aos limites de Unidade de Conservação, que for proposta em seu respectivo Plano de Manejo, Zoneamento Ecológico/Econômico ou Plano Diretor de acordo com as categorias de manejo. Inexistindo estes instrumentos legais ou deles não constando a área de entorno, o licenciamento se dará sem prejuízo da aplicação do disposto no artigo 2º da Resolução CONAMA nº 013/90. (VIO, 2001)

Feitas tais considerações, antes de se adentrar na análise pormenorizada do dispositivo legal mencionado e do instituto da compensação ambiental, é importante fazer-se um histórico de eventuais normas através das quais se procurou introduzir dita obrigação no Direito Brasileiro, bem como verificar se existe na doutrina jurídica ambientalista conceituação para a expressão “compensação ambiental”, além de se proceder à análise de sua natureza jurídica.

5.3 TENTATIVAS ANTERIORES DE INSTITUIÇÃO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL COM DESTINAÇÃO DE RECURSOS VINCULADOS À IMPLANTAÇÃO E/OU MANUTENÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO - A EDIÇÃO DA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 10/87 E DA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 02/96

Antes da edição da Lei Federal nº 9985/00 houve tentativas anteriores de instituição da “compensação ambiental” com destinação de recursos vinculada à determinada categoria de unidade de conservação, sendo que tais tentativas ocorreram com a edição das Resoluções CONAMA 10/87 e 02/96, consoante se verá a seguir.

A Resolução CONAMA nº 10/87 dispunha que as obras de grande porte teriam como pré-requisito a implantação de uma estação ecológica, a fim de minimizar os danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas.

Cumprir ressaltar que a Resolução mencionada foi revogada com a entrada em vigor da Resolução CONAMA nº 02/96, por disposição expressa constante do artigo 9º desta última norma regulamentar²⁴.

Com a edição da Resolução CONAMA nº 02, de 18 de abril de 1996, publicada no DOU em 25 de abril de 1996, passou a ser exigido, em nível nacional, como um dos requisitos para o licenciamento de atividades de relevante impacto ambiental, a denominada “compensação ambiental”, que deveria ser cumprida mediante “implantação” de uma unidade de conservação, a fim de minimizar os danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas.

Para melhor entendimento, é oportuno transcrever-se os artigos 1º, 2º e 8º da mencionada Resolução CONAMA nº 02/96:

Art. 1º - Para fazer face à reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, o licenciamento de empreendimentos de relevante impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente com fundamento no EIA/RIMA, terá como um dos requisitos a serem atendidos pela entidade licenciada, a implantação de uma unidade de conservação de domínio público e uso indireto, preferencialmente uma Estação Ecológica, a critério do órgão licenciador, ouvido o empreendedor. (BRASIL, 1996)

Art. 2º - O montante dos recursos a serem empregados, na área a ser utilizada, bem como o valor dos serviços e das obras de infra-estrutura necessárias ao cumprimento do disposto no art. 1º, será proporcional à alteração e ao dano

²⁴ Art. 9º Revogam-se as disposições em contrário, especialmente a Resolução CONAMA nº 10, de 03 de dezembro de 1987, publicada no D.O.U de 18 de março de 1988, Seção I, Pag 4.563.

ambiental a ressarcir e não poderá ser inferior a 0,5% (meio por cento) dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento.

.....
 Art. 8º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, aplicando seus efeitos aos processos de licenciamento ambiental em trâmite nos órgãos competentes. (BRASIL, 1996)

No nosso entender a aplicação tanto da Resolução CONAMA 10/87, como da Resolução CONAMA 02/96, seriam passíveis de questionamento judicial, com base no argumento principal, a par da existência de outros argumentos²⁵, de que estas criaram obrigação mediante resolução e não lei, no sentido jurídico-formal desta última palavra.

De fato, as Resoluções do CONAMA não são instrumentos hábeis a criar obrigações, uma vez que têm natureza jurídica de ato normativo secundário, e, portanto infra-legal. Estas se tratam, na verdade, em instrumentos de deliberação do CONAMA, os quais não podem desbordar das atribuições e competências que lhe são conferidas pela Lei nº 6.938/81, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto nº 99.274/90.

Assim, a aplicação tanto da Resolução CONAMA 10/87, como da Resolução CONAMA 02/96, viola o princípio da legalidade, disposto no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal²⁶.

Entretanto, mesmo que assim não se entenda, o que apenas se argumenta, a aplicação da citada Resolução CONAMA 02/96 seria restrita aos casos em que fosse apurado no licenciamento de empreendimentos de relevante impacto ambiental, com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório (EIA/RIMA,) que a implantação do empreendimento a ser licenciado acarretaria a “*destruição de florestas e outros ecossistemas*”, na forma de seu artigo 1º.

Benjamin (2001, p. 310), por outro lado, ao se manifestar sobre o assunto, aceita como exigível a obrigação de “compensação ambiental” criada pela Resolução CONAMA 02/96, repita-se sem lei em sentido estrito que lhe dê amparo, tendo assim se pronunciado:

A exigência já estava prevista na Resolução Conama nº 2, de 18.4.96, com os recursos servindo para viabilizar “preferencialmente uma Estação Ecológica”, dever este que, agora, só pode ser cumprido mediante o apoio à UC de proteção

²⁵ No sentido de que o CONAMA extrapolou a competência normativa que lhe foi delegada pela União, através do artigo 8º da Lei nº 6.938/81, ao estabelecer, mediante resolução, a compensação ambiental. E, especificamente em relação à Resolução CONAMA 10/87, mesmo que a Resolução CONAMA 02/96 não a tivesse revogado expressamente ela teria sido revogada diante do disposto no artigo 25 do ADCT da Constituição Federal de 1988.

²⁶ “Art. 5º - 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, nos termos seguintes:

...
 II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;”

integral. A obrigação deixa pois, de ser dispositiva (“preferencialmente”) e passou a ser impositiva. (BRASIL, 1996)

Machado (2005, 791) se manifesta, ao que parece, pela admissão da aplicação da Resolução CONAMA 02/96, conforme abaixo transcrito:

A compensação ambiental criada pela Res. CONAMA-2/1996 foi consolidada e passou a integrar um corpo mais amplo de normas: a Lei 9.985/00. Não seria lógico deixar isolada uma norma tão importante como a da compensação ambiental destinada a instituir e manter Unidade de Conservação. (MACHADO, 2005)

Não podemos concordar com os posicionamentos referidos no sentido de que as Resoluções do CONAMA nº 10/87 e 02/96 seriam hábeis à instituição de obrigação de “compensação ambiental” porque haveria a violação direta ao artigo 5º, inciso II da Constituição Federal, já mencionado, na medida em que o instrumento hábil para tanto seria somente lei em sentido restrito.

Ademais, mesmo que assim não se entenda, o que apenas se argumenta, a Resolução CONAMA 10/87 não teria sido convalidada na forma do disposto no artigo 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Por outro lado, mesmo que tal convalidação, prevista no artigo 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), tivesse ocorrido, o que se admite apenas para debate, a Resolução CONAMA 10/87 teria sido expressamente revogada pela Resolução CONAMA 02/96, e, esta última, no nosso entender, teria sido revogada de forma tácita pela Lei nº 9985/00, na forma do artigo 2º, *caput*, e seu § 1º do Decreto-lei nº 4657, de 04/09/1942, Lei de Introdução ao Código Civil²⁷.

Porém, repita-se, no nosso entender, ambas as Resoluções do CONAMA não poderiam criar a obrigação de compensação ambiental, por violação ao princípio da legalidade e diante das razões postas na nota de rodapé nº 25.

²⁷ Art. 2º - “Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.”

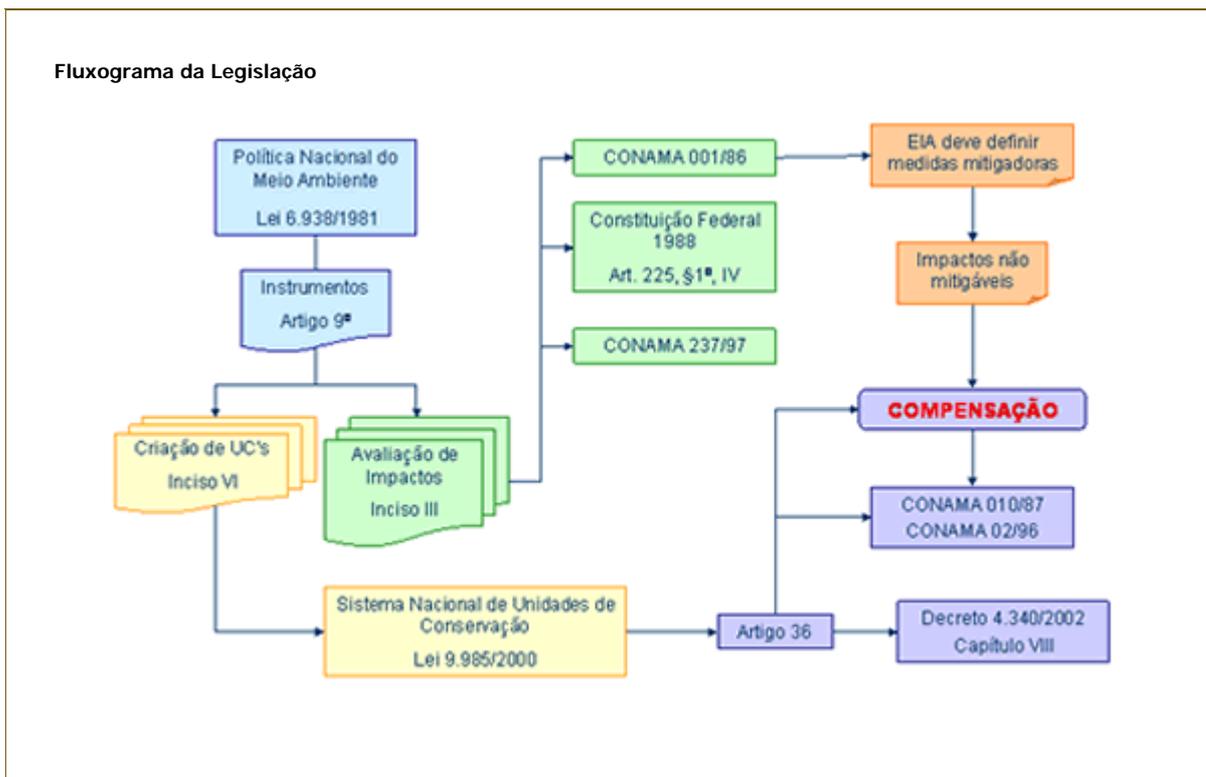


Figura 2 - Fluxograma da Legislação

Fonte: *site* IBAMA http://www.ibama.gov.br/compensacao/index.php?p=fluxograma_legislacao

5.4 CONCEITO DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL – RELAÇÃO COM OS PRINCÍPIOS DO POLUIDOR-PAGADOR E DO USUÁRIO-PAGADOR.

No *site* do IBAMA²⁸ há um ícone específico que traz todas as últimas informações acerca da “compensação ambiental”: legislação aplicável; fluxograma da compensação ambiental; organograma; Portaria nº 07, de 19/01/2004, que instituiu no âmbito do IBAMA a Câmara de Compensação Ambiental - CCA, seu respectivo regimento interno, constante da Instrução Normativa nº 44, de 22/04/2004; modelo de gestão da Câmara de Compensação Ambiental – CCA; calendário das reuniões da citada Câmara (CCA); proposta de Resolução do IBAMA/MMA em relação à compensação ambiental e metodologia de gradação do impacto²⁹.

No referido *site* consta que:

²⁸ *site* www.ibama.gov.br, acessado em 18/05/2005.

²⁹ Na data do acesso ao *site* tal metodologia estava sendo atualizada.

A Compensação Ambiental é um mecanismo financeiro de compensação pelos efeitos de impactos não mitigáveis ocorridos quando da implantação de empreendimentos, e identificados no processo de licenciamento ambiental. Estes recursos são destinados às Unidades de Conservação para a consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. (INSTITUTO..., 2005)

Com a previsão da compensação ambiental na legislação brasileira, insere-se a variante ambiental no planejamento econômico, o que faz com que as empresas mensurem os custos totais na fase de formulação do projeto do empreendimento.

Segundo Machado (2005, P.785), a compensação ambiental é uma contribuição financeira que aplica o princípio do usuário-pagador, pela qual antecipam-se indenizações por possíveis danos ambientais, ou, que é aplicada em investimento que visa a redução ou mitigação de prováveis danos ao meio ambiente. Ou melhor, a compensação em tela visa contrabalançar ou restabelecer o equilíbrio devido a uma perda ou um inconveniente presente ou futuro.

Tal entendimento é calcado no § 3º do artigo 225 da Constituição Federal³⁰ e no artigo 4º, inciso VII, da Lei nº 6938/81, pelo qual a Política Nacional de Meio Ambiente visará “a imposição, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos” e “à imposição ao poluidor e ao predador da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados”, que consagram os princípios do usuário-pagador e do poluidor-pagador.

Smets (1998), em relação ao princípio do usuário-pagador, afirma:

Em matéria de proteção do meio ambiente, o princípio usuário-pagador significa que o utilizador do recurso deve suportar o conjunto dos custos destinados a tornar possível a utilização do recurso e os custos advindos de sua própria utilização. Este princípio tem por objetivo fazer com que estes custos não sejam suportados nem pelos Poderes Públicos, nem por terceiros, mas pelo utilizador. De outro lado, o princípio não justifica a imposição de taxas que tenham por efeito de aumentar o preço do recurso ao ponto de ultrapassar seu custo real, após levarem-se em conta as externalidades e a raridade.

Ademais, destaca Machado (2005, p. 785-786) que o princípio do usuário-pagador contém o princípio do poluidor-pagador, sendo que, no seu entender, este último princípio obriga o poluidor a pagar pela poluição causada ou que pode vir a ser causada.

Ainda, menciona o citado autor que o princípio do usuário-pagador não se trata de uma punição, na medida em que mesmo inexistindo qualquer ilicitude no comportamento do

³⁰ Art. 225 - ...

...
§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

pagador pode tal princípio ser implementado, não sendo necessária a prova de que o usuário e o poluidor estão praticando faltas ou infrações. Há a necessidade, apenas, de prova, por parte da autoridade ou órgão competente, de que houve o efetivo uso do recurso ambiental para fins econômicos ou a sua poluição, sendo que a existência de ato autorizativo ambiental (licença ambiental), como sabido, não isenta o poluidor de pagar pela poluição por ele causada ao meio ambiente.

Assim, para tal doutrinador, o dever de compensar surge da “possibilidade” de imputar-se a alguém (pessoa física ou jurídica) a causa de um dano ambiental.

A doutrina nacional, conforme já mencionado, vem admitindo que a compensação ambiental seja implementada de diversas formas, como através do pagamento de contribuição financeira antes da ocorrência do dano ambiental, com o intuito de evitá-lo; ou, do investimento de contribuição financeira na redução ou mitigação dos danos prováveis ao meio ambiente.

Neste aspecto cumpre apontar que, embora a compensação ambiental, segundo inúmeros doutrinadores, como Machado, esteja calcada no princípio do poluidor-pagador, segundo o qual o poluidor é obrigado a pagar pela poluição causada *ou que pode vir a ser causada*, o poluidor somente é obrigado a indenizar, em regra, pela poluição efetivamente ocasionada, sendo que esta regra somente pode ser excepcionada por força de lei, como é o caso da Lei 9985/00, que instituiu a compensação ambiental, que prevê pagamento por dano ambiental futuro.

Desse modo, repita-se, é em decorrência de expressa disposição legal (artigo 36 da Lei nº 9985/00) que é possível, no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental de empreendimento, a exigência de prévia de indenização, via compensação ambiental, por eventual poluição ou degradação significativa não mitigável, apurada por meio de EIA/RIMA, que a implantação do empreendimento vier a ocasionar ao meio ambiente.

Isto porque, o dever de compensar previamente à ocorrência do dano ambiental só nasce em virtude, como dito, de expressa disposição de lei e se houver a possibilidade de imputar-se a alguém a possibilidade de causar um dano social ou ambientalmente reprovável ou nocivo.

É de se salientar, ainda, que o mencionado autor ressalta que antes de se perquerir se os danos ambientais são compensáveis, deve-se analisar se tais danos são admissíveis diante do direito de todos à sadia qualidade de vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado,

consoante preconiza o *caput* do artigo 225 da Constituição Federal³¹.

Cumpra mencionar-se, ainda, que o pagamento da compensação ambiental citada não isenta o poluidor de ter a denominada “responsabilidade residual ou integral do poluidor” pela reparação de dano ambiental posterior, ou seja, caso após o pagamento da compensação haja prejuízos ambientais causados pela empresa ou pela pessoa física, elas deverão ser responsabilizadas nas esferas administrativa, civil e/ou penal.

Neste sentido é importante citar a lição de Maria Alexandra de Souza Aragão (1997):

O poluidor-que-deve-pagar é aquele que tem o poder de controle (inclusive poder tecnológico e econômico) sobre as condições que levam à ocorrência da poluição, podendo portanto, preveni-las ou tomar precauções para evitar que ocorram.

Continua a referida autora mencionando o caso do consumo de um produto, havendo poluidor direto e poluidor indireto, neste caso afirma que, tendo sido a produção poluente “o poluidor-que-deve-pagar é quem efetivamente cria e controla as condições em que a poluição se produz, que neste caso é o produtor”.

5.5 NATUREZA JURÍDICA DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL CRIADA PELO ARTIGO 36 DA LEI Nº 9985/00.

Impende destacar que existe muita controvérsia na doutrina acerca da natureza jurídica da denominada “compensação ambiental”, prevista no artigo 36 da Lei nº 9985/00.

Ataliba (1984, p. 36-37) leciona que toda a vez que o particular estiver colocado na contingência de ter um comportamento específico de dar dinheiro ao Estado, ou à entidade por ele delegada pela lei, deverá, inicialmente, verificar se de fato trata-se de multa; obrigação convencional; indenização por dano ou tributo, confira-se:

10.1 Toda vez que se depare o jurista com uma situação em que alguém esteja colocado na contingência de ter o comportamento específico de dar dinheiro ao Estado (ou entidade dele delegada por lei), deverá inicialmente verificar se se trata de:

- a) multa;
- b) obrigação convencional;

³¹ *Caput* do Art. 225 – “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

- c) indenização por dano;
- d) tributo.

102. Nestes quatro casos pode alguém ser devedor de dinheiro ao Estado (ou, excepcionalmente, a outra pessoa – em geral pública – designada pela lei e por esta colocada na situação de sujeito ativo da prestação).

Considerando que a referida “compensação ambiental”, instituída pelo artigo 36 da Lei nº 9985/00, trata-se de prestação, instituída por lei, que deve ser compulsoriamente paga pelo empreendedor ao órgão ambiental, integrante da Administração Pública, resta saber se, na conceituação de Ataliba, estamos diante de uma multa, de uma obrigação convencional, de uma indenização por dano ou de um tributo.

5.5.1 A compensação ambiental criada pelo artigo 36 da Lei nº 9985/00 e a multa

Com efeito, a compensação ambiental referida não se trata de multa uma vez que esta, embora prevista por lei em favor do Estado, tendo, portanto, o caráter de compulsoriedade, é decorrente de ato ilícito.

Para que o particular seja devedor de multa, é necessário que pratique algum comportamento anterior que seja qualificado como ato ilícito ao qual a lei atribui, como consequência, a obrigação de pagamento em dinheiro ao Estado, ou seja, a obrigação de pagamento de multa.

A obrigação criada pela Lei nº 9985/00, de pagamento da denominada “compensação ambiental”, não se enquadra como multa, posto que a faculdade de empreender não se trata de atividade ilícita, mas pelo contrário, esta atividade é lícita e assegurada constitucionalmente pelo artigo 170, parágrafo único da Carta Magna³², sendo que a pessoa física ou jurídica empreendedora ao submeter a procedimento de licenciamento o seu projeto de empreendimento junto ao órgão público ambiental competente, está garantido a licitude de sua atividade.

³² “Art. 170

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previsto em lei.”

5.5.2 A compensação ambiental criada pelo artigo 36 da Lei nº 9985/00 e a obrigação convencional

Também, a denominada “compensação ambiental”, sob análise, afasta-se da caracterização de obrigação convencional, posto que o objeto desta última é, como seu próprio nome diz, convencionado ou acordado de forma bi ou multilateral, sendo decorrência da vontade das partes, enquanto que a dita “compensação ambiental” é prevista em lei (*ex lege*) unilateralmente.

5.5.3 A compensação ambiental criada pelo artigo 36 da Lei nº 9985/00 e a indenização

Assim, resta analisar se a compensação ambiental é decorrente do exercício da soberania do Estado com o intuito arrecadatório, para o custeio de despesas públicas (receitas tributárias), ou da obrigação de recomposição patrimonial do Estado por dano causado aos bens públicos, ou melhor, da obrigação de indenizar.

Com efeito, as discussões na doutrina acerca da natureza jurídica da “compensação ambiental” prevista no artigo 36 da Lei nº 9985/00 estão basicamente em torno dessas duas hipóteses (tributo ou indenização), não havendo, até o momento, manifestação judicial específica acerca do tema.

Antes de se proceder à análise acerca da possibilidade da natureza jurídica da “compensação ambiental” referida ser de indenização, se faz necessário, para melhor entendimento, transcrever-se a lição de Hugo de Brito Machado (2000, 100-102) sobre o conceito e caracterização da indenização:

Em sentido literal, indenizar é tornar indene, vale dizer, sem dano.

Indene é inteiro, é aquilo que não sofreu danos, ou que teve restabelecido os danos acaso sofridos. Indenizar é precisamente tornar indene, inteiro. É compensar, ou reparar prejuízos.

Não obstante a palavra indenização possa ser utilizada com diversos significados, (...) é razoável admitir-se que ela expressa a idéia de quantia em dinheiro recebida por alguém a título de reparação, ou de compensação por dano sofrido, seja no patrimônio, em sentido amplo abrangente dos direitos sem expressão econômica, mas em sua expressão atual, ou estática, seja no patrimônio em sua expressão futura, ou dinâmica, vale dizer, em seu vir a ser, que é a renda provável...

Em qualquer caso, a indenização traz consigo a idéia de reparação ou recompensa.

E não deve ser confundida com os elementos que restaura, ou compensa, nem com o fundamento do direito a seu recebimento.

Diniz (1998) ensina que dano “consiste na lesão (diminuição ou destruição) que, devido a certo evento, sofre uma pessoa, contra sua vontade, em qualquer bem ou interesse jurídico, patrimonial ou moral”.

Ainda, acerca do conceito e caracterização da indenização, confira-se a lição do Ministro José Delgado:

Em regra, a definição de indenização não varia. Um só critério é seguido para conceituá-la: o de que tenha havido prejuízo material ou imaterial do indivíduo, por ter sido atingido pelo dano. Pouco importa a espécie do dano: material ou moral. As várias circunstâncias que podem motivar o direito da entrega da indenização não altera a sua definição. Ela é uma só, conforme já exposto, e vincula-se, unicamente, à intenção de prejudicar, quer de modo voluntário ou não. (DELGADO, 2000 apud MACHADO, 2000).

Diante dos conceitos dados acima acerca da indenização, parte da doutrina entende que a natureza jurídica da “compensação ambiental”, criada pela Lei nº 9985/00, não é de indenização, sob o argumento de que a obrigação de indenizar pressupõe a ocorrência prévia de um dano causado a outrem, destinando-se à reparação deste, sendo, portanto, sempre proporcional ao dano ocasionado, na medida em que se busca a recomposição do patrimônio do lesado ao estado em que se encontrava antes do dano ou prejuízo.

E que, noutra frente, a “compensação ambiental” referida é exigida previamente à ocorrência de qualquer dano, sendo que no momento da elaboração do estudo de impacto ambiental e respectivo relatório (EIA/RIMA), para verificação do “significativo impacto ambiental”, não existe qualquer dano, mas suposições e hipóteses formuladas no âmbito do referido estudo, que podem ou não ser confirmadas após a implementação do projeto, o que demonstraria que a compensação ambiental em tela não teria natureza jurídica de indenização.

Todavia, há corrente doutrinária contrária a tal entendimento, que argumenta que é possível haver a obrigação de indenizar prévia ao dano, quando houver o risco de dano que possa ser imputado a alguém (pessoa física ou jurídica), desde que prevista em lei, sendo que, o fundamento para a exigência da compensação ambiental como indenização por dano futuro, criada pelo artigo 36 da Lei nº 9985/00, estaria contido no § 3º do artigo 225 da Constituição Federal³³.

³³ “Art. 225 -

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

Tal corrente doutrinária é baseada na teoria estruturalista do risco, defendida por Miguel Reale, segundo a qual em “todo e qualquer ato praticado numa determinada estrutura que em si mesma já implique risco, (...) a responsabilidade é objetiva”.

Os exemplos dados pelos que adotam tal corrente são: 1) o da obrigação de prévia indenização prevista no § 3º do artigo 182 da Constituição Federal, no caso de desapropriação de imóveis urbanos³⁴; 2) o do entendimento manifestado pelo Supremo Tribunal Federal – STF, no Recurso Extraordinário - RE nº 228.800-5, ao analisar a compensação financeira pela exploração de recursos minerais (“compensação financeira”), prevista no artigo 20 § 1º da Constituição Federal, regulamentada pelas Leis nºs 7990/89 e 8001/90, onde foi firmado o entendimento pela natureza indenizatória desta obrigação legal, ou seja, de que esta se trataria de recomposição por dano causado pelo uso do solo); e, 3) considerando que o tratamento dado ao instituto nas tentativas anteriores de sua criação, consoante item 4.3 deste capítulo, sempre foi de indenização.

Porém, os defensores da corrente oposta (que não aceitam a natureza jurídica de indenização para a “compensação ambiental”, criada pelo artigo 36 da Lei nº 9985/00), já mencionados, alegam que neste último caso, o dano pelo uso do solo efetivamente ocorre previamente à indenização, bem como que em ambos os exemplos os fundamentos para as exigências constam da própria Constituição Federal (artigos 20 § 1º e 182, § 3º), diferentemente do caso da “compensação ambiental” em foco.

5.5.4 A compensação ambiental criada pelo artigo 36 da Lei nº 9985/00 e o tributo

Por último, cumpre proceder-se à análise dos argumentos da corrente que defende a tese de que a natureza jurídica da “compensação ambiental” seria tributária.

Ataliba (1984, p. 36-37) ensina quanto ao conceito de tributo:

10.7 O fulcro do critério do *discrimen* está primeiramente no modo de nascimento da obrigação. Se tratar de vínculo nascido da vontade das partes, estar-se-á diante da obrigação. Se tratar de vínculo nascido da vontade das partes, estar-se-á diante de figura convencional (*obligatio ex voluntate*), mútuo, aluguel, compra e venda etc. Isto permite discernir a obrigação tributária das obrigações convencionais.

³⁴ “Art. 182 - ...

...
§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro”.

10.8 Se, pelo contrário, o vínculo obrigacional nascer independentemente da vontade das partes – ou até mesmo contra essa vontade – por força de lei, mediante a ocorrência de um fato jurídico lícito, então estar-se-á diante de tributo, que se define como obrigação jurídica legal, pecuniária, que não se constitui em sanção de ato ilícito, em favor de uma pessoa pública. Ter-se-á obrigação de indenização por dano, se o fato de que nascer a obrigação for ilícito.

10.9 Será tributo, pois, a obrigação pecuniária, legal, não emergente de fatos ilícitos, em princípio. Estes fatos ilícitos podem ser geradores de multa ou de obrigação de indenizar.

10.10 A multa se caracteriza por constituir-se em sanção aflictiva, de um preceito que impõe um comportamento determinado. A indenização é mera reparação patrimonial, a título de composição de dano, segundo o princípio geral do direito, de acordo com o qual quem causar prejuízo a outrem é obrigado a indenizar.

Em outras palavras: o tributo não é sanção por violação de nenhum preceito, nem reparação patrimonial. Com estas delimitações é que se deve entender o conceito de tributo, adotado pelo direito constitucional brasileiro.

Também, para a perfeita análise quanto à possibilidade de caracterização da natureza jurídica da compensação ambiental como tributo, é importante trazer-se a definição de tributo constante do artigo 3º do Código Tributário Nacional, abaixo transcrita:

Artigo 3º - Tributo é toda prestação pecuniária, compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção a ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. (MACHADO, 2003)

Posta a definição de tributo supra, cumpre verificar se a “compensação ambiental” se amolda a tal definição.

Com efeito, a “compensação ambiental” criada pelo artigo 36 da Lei nº 9985/00: 1) trata-se de prestação compulsória, na medida em que sua exigibilidade independe da vontade do empreendedor, embora não seja claro na Lei citada se tal prestação é pecuniária; 2) não constitui sanção por ato ilícito; 3) foi instituída por lei ordinária federal; e, 4) deve ser cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada, uma vez que deve ser exigida pelo órgão ambiental competente para conceder o licenciamento ambiental, porém, com quanto a esta característica do tributo há dúvidas na doutrina em relação à “compensação ambiental”.

Todavia, esta corrente doutrinária que considera a “compensação ambiental” como tributo apresenta vários argumentos para apontar para a sua inconstitucionalidade.

Primeiramente, critica-se o fato desta não ter sido instituída por lei complementar, por tal fato maculá-la de inconstitucionalidade.

Isto porque, considerando-se a compensação ambiental como tributo, sua instituição deveria observar o estabelecido no artigo 146, inciso III, alínea “a” da Constituição

Federal³⁵, uma vez que da análise de tal dispositivo constitucional conclui-se que a definição normativa do regime jurídico dos tributos é exclusivamente reservada à lei complementar, cabendo à lei ordinária, apenas, além da regulamentação das matérias não expressamente referidas no inciso III de tal artigo, a instituição de outros tributos já previamente regulados por lei complementar, o que implica na ofensa, ainda, do princípio da estrita legalidade em matéria tributária, constante do artigo 150, inciso I, da Constituição Federal, do princípio da tipicidade, desdobramento do antes referido, que estabelece a necessidade de que a hipótese de incidência seja devidamente especificada em todos os seus aspectos em lei, visando à certeza jurídica da proteção do contribuinte, e, por decorrência lógica, o princípio da segurança jurídica.

Outro defeito apontado por tal corrente doutrinária, é no sentido de que a atuação do administrador público em matéria tributária nunca pode ser discricionária no que se refere à cobrança de tributos, como consta do disposto no artigo 36 da Lei nº 9985/00. Ou melhor, a atuação do administrador público, no caso do órgão ambiental, na instituição e/ou cobrança da “compensação ambiental” deveria ocorrer mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Tal discricionariedade se verifica em dois momentos: 1) quando o legislador estabelece que a “compensação ambiental” será exigida “nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente”, havendo transferência para o administrador público da determinação do sujeito passivo da obrigação tributária; e, 2) quando o artigo 36 da Lei nº 9985/00 prevê que o percentual a ser cobrado sobre os custos totais de implantação do empreendimento (alíquota) será fixado pelo órgão ambiental licenciador, com base no grau de impacto negativo causado pelo empreendimento, estabelecendo-se apenas o percentual mínimo para tanto.

Especialmente, por estas últimas razões apontadas, a corrente oposta, que defende ser a “compensação ambiental” indenização, descarta a natureza tributária à dita compensação.

Finalmente, a corrente doutrinária que defende a natureza tributária da “compensação ambiental” assim se manifesta quanto à sua classificação dentre as espécies

³⁵ “Art. 146 – Cabe à lei complementar:

...

III – estabelecer normas gerais em matéria tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos de geradores, bases de cálculo e contribuintes;”

tributárias, a saber: 1) imposto (artigo 145, inciso I, da Constituição Federal); 2) taxa (artigo 145, inciso II, da Constituição Federal); 3) contribuição de melhoria (artigo 145, inciso III, da Constituição Federal); 4) empréstimo compulsório (artigo 148 da Constituição Federal); e, 5) contribuições especiais (dentre as quais se inserem as contribuições especiais de intervenção no domínio econômico, artigo 149 da Constituição Federal).

Em relação a tais espécies tributárias excluem-se, de plano, a caracterização da “compensação ambiental” como contribuição de melhoria (posto que ela não foi criada “para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária”, nos termos do artigo 81 do Código Tributário Nacional) e como empréstimo compulsório (uma vez que as normas que regem tal compensação não estabelecem a sua devolução após o decurso de determinado tempo, consoante dispõe o artigo 15 do Código Tributário Nacional).

Noutra frente, a “compensação ambiental” não se caracteriza como contribuição especial de intervenção no domínio econômico, na forma do disposto no artigo 149 da Constituição Federal, posto que tais contribuições têm finalidade específica de servir como instrumento de atuação do Estado na ordem social, econômica e nos interesses das categorias profissionais ou econômicas, sendo suas características: 1) natureza tributária; 2) extrafiscalidade configurada pela sua finalidade específica; 3) instituição condicionada à verificação dos pressupostos expressamente estabelecidos na Constituição Federal, dentre eles a instituição por lei complementar; 4) intervenção permitida na ordem econômica; 5) intervenção temporária; e, 6) necessidade de se vislumbrar referibilidade ao sujeito passivo da contribuição (existência de benefício específico para o sujeito passivo ou para o grupo de que participe e que financia tal despesa).

De fato, a “compensação ambiental” não foi criada mediante lei complementar; não se trata de caso de intervenção permitida na ordem econômica, já que o meio ambiente deveria ser protegido por receita de imposto (e não de contribuição de intervenção) e custeada por toda a coletividade e não apenas por uma parcela da atividade econômica, inexistindo benefício especial para o sujeito passivo ou para o grupo de que participe e que financia tal despesa.

Também, a “compensação ambiental” não se caracteriza como a espécie “imposto do gênero tributo posto que, segundo o artigo 16 do Código Tributário Nacional, imposto é “o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”.

Assim, face à vinculação dos recursos advindos da “compensação ambiental”, não há que se falar na sua caracterização como espécie tributária imposto.

Finalmente, deve-se verificar se a “compensação ambiental” se amolda à espécie tributária taxa.

Segundo o artigo 77 do Código Tributário Nacional, a União Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem instituir taxas “em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição”.

Nessa linha de idéias, caso a “compensação ambiental” possa ser caracterizada como taxa, seria em razão do exercício do poder de polícia da administração ao conceder o licenciamento ambiental.

Poder de polícia, por sua vez é definido no artigo 78 do Código Tributário Nacional como:

Considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (MACHADO, 2003)

A taxa de polícia é cobrada em razão da atividade do Estado, que verifica o cumprimento das exigências legais pertinentes e concede a licença, autorização, alvará etc.

Assim, para Carrazza (2001, p.139) a taxa de polícia tem como pressuposto “o efetivo exercício de atividades ou diligências, por parte da Administração Pública, em favor do contribuinte, removendo-lhe obstáculos jurídicos, mantendo-os, fiscalizando a licença que foi concedida etc”.

No que se refere ao valor da taxa confira-se as lições de Machado (2003) e Carrazza (2001, 461), respectivamente:

Considerando que o fato gerador da taxa é atividade estatal consistente no exercício do poder de polícia ou na prestação do serviço público específico e divisível, temos de concluir que o valor dessa espécie de tributo está necessariamente relacionado com o custo da atividade estatal que lhe constitui fato gerador.

Conquanto não seja necessária uma perfeita coincidência entre o custo da atividade estatal e o montante exigido a título de taxa, deve haver, no mínimo, uma correlação entre ambos. Queremos com tais palavras destacar que, ao contrário do que acontece com os impostos, as pessoas políticas não podem criar taxas com fito exclusivo de carrear dinheiro para os cofres públicos.

Assim, considerando: 1) a inexistência de desempenho efetivo da atividade dirigida ao administrado; e, 2) especialmente, pela ausência de relação entre o eventual exercício do

poder de polícia e os valores cobrados a título de compensação ambiental, cobrada em valor não inferior a 0,5% (meio por cento) com base em estudo de impacto ambiental, não nos parece tratar verdadeiramente de taxa.

A corrente que defende a natureza tributária da “compensação ambiental” alega que a configuração desta como taxa corresponderia à atividade de licenciamento pelo órgão ambiental responsável (exercício do poder de polícia), porém, mesmo admitindo-se tal hipótese, a exigência delineada pelo artigo 36 da Lei nº 9985/00 nos parece maculada pelo vício de ilegalidade, posto que não encontra correspondência entre a atividade estatal e o valor cobrado a tal título, o que contraria o artigo 77 do Código Tributário Nacional.

Parte dos defensores da corrente que defende a natureza tributária da “compensação ambiental” alega que esta, face suas peculiaridades, se trataria de um tributo diverso, que, no nosso entender, por não encontrar previsão na Constituição Federal, seria inconstitucional.

Feita a análise das hipóteses aventadas sobre a natureza jurídica da “compensação ambiental” em tela, embora não seja o objeto principal deste trabalho, a corrente que defende que tal instituto se trata de indenização nos parece ter argumentos mais consistentes, sendo que a compensação ambiental criada pelo artigo 36 da Lei nº 9985/00 difere da obrigação geral de reparação do dano ambiental não de forma intrínseca, tendo em vista o seu caráter, a nosso ver, indenizatório, mas de forma extrínseca, pois se trata de forma antecipada de se reparar o dano ambiental com montante mínimo fixado legalmente, como visto no item 4.2 supra.

Porém, no nosso entender, considerando a possibilidade de se sustentar, também, que a “compensação ambiental” se trata da espécie tributária “taxa”, caberá aos tribunais pátrios a decisão sobre a natureza jurídica do instituto, caso seja necessário para o deslinde de determinado caso concreto.

5.6 A REGULAMENTAÇÃO DA LEI Nº 9985/00 - A EDIÇÃO DO DECRETO Nº 4.340/02

A obrigação de compensação ambiental no âmbito dos licenciamentos ambientais de empreendimentos de significativo impacto ambiental, prevista no artigo 36 da Lei nº 9.985/2000 transcrito anteriormente, apesar de vigente desde 18 de julho do ano de 2000, somente poderia produzir efeitos plenos com a devida regulamentação de tal dispositivo,

como o consta do próprio dispositivo legal, o que veio a ocorrer somente com a edição do Decreto nº 4340, em 22 de agosto de 2002.

O mencionado Decreto Federal regulamentador, no que se refere à compensação ambiental, assim estabelece, no seu capítulo VIII:

CAPÍTULO VIII

DA COMPENSAÇÃO POR SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL

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 dos estudos ambientais realizados quando do processo de licenciamento ambiental, sendo considerados os impactos negativos, não mitigáveis e passíveis de riscos que possam comprometer a qualidade de vida de uma região ou causar danos aos recursos naturais.

Parágrafo único. Os percentuais serão fixados, gradualmente, a partir de meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, considerando-se a amplitude dos impactos gerados, conforme estabelecido no caput.

Art. 32. Será instituída no âmbito dos órgãos licenciadores câmaras de compensação ambiental, compostas por representantes do órgão, com a finalidade de analisar e propor a aplicação da compensação ambiental, para a aprovação da autoridade competente, de acordo com os estudos ambientais realizados e percentuais definidos.

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

I – regularização fundiária e demarcação das terras;

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

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

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

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

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

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

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

III – implantação de programas de educação ambiental; e

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

Art. 34. Os empreendimentos implantados antes da edição deste Decreto e em operação sem as respectivas licenças ambientais deverão requerer, no prazo de 12 (doze) meses a partir da publicação deste Decreto, a regularização junto ao órgão ambiental competente mediante licença de operação corretiva ou retificadora. (BRASIL, 2002b)

No tocante ao artigo 31 do Decreto nº 4340/02, combinado com o artigo 36 da Lei nº 9985/00, extrai-se como requisitos para a exigência da compensação ambiental:

- 1) que tal exigência somente pode ser efetivada no âmbito dos procedimentos de licenciamento ambiental;
- 2) que tal exigência deve ser efetivada pelo órgão ambiental competente para o licenciamento até o momento da implantação do empreendimento;
- 3) que o objeto do licenciamento ambiental seja empreendimento (e não atividade ou obra) que tenha significativo impacto ambiental negativo;
- 4) que o impacto negativo significativo seja apontado pelos “estudos ambientais”;
- 5) que tal impacto negativo significativo deve concomitantemente se caracterizar como não mitigável e passível de riscos que possam comprometer a qualidade de vida de uma região ou causar danos aos recursos naturais; e,
- 6) que o percentual da compensação ambiental deve ser fixado de forma gradual ou graduada a partir de 0,5% (meio por cento) dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento levando-se em conta a amplitude dos impactos negativos gerados, não mitigáveis e passíveis de ocasionar riscos que possam comprometer a qualidade de vida de uma região ou causar danos aos recursos naturais; (BRASIL, 2002b)

Apesar dos artigos 31 e 32 do Decreto nº 4340/02 terem referido que a fixação da compensação ambiental será estabelecida “a partir de estudos ambientais”, estes estudos devem ser entendidos, na forma do disposto no artigo 36 da Lei nº 9985/00, que foi regulamentada por tal Decreto, apenas como “estudo de impacto ambiental e respectivo relatório – EIA/RIMA”, uma vez que o regulamento da lei não pode inovar de forma diferente da própria lei regulamentada, ou seja, considerando que os decretos e regulamentos devem ser expedidos para “fiel execução” das leis, de acordo com o artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal³⁶.

Neste aspecto é oportuno transcrever a manifestação de Machado (2003, p. 734), em relação ao artigo 31 do Decreto nº 4340/02, nos seguintes termos:

O decreto 4.340 de 22/08/2002, em seu art. 31, afirma que a fixação da compensação ambiental será estabelecida “a partir de estudos ambientais”. Os estudos ambientais podem ser “relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco”, como se vê na Resolução 237/97 do CONAMA. Entendo como inconstitucional e ilegal esse artigo do decreto, pois, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II CF). Ora, a Lei 9.985/00, em seu art. 36, é expressa em dizer que o empreendimento de significativo impacto ambiental é constatado pelo “estudo de impacto ambiental e respectivo relatório EIA/RIMA”. A lei aplica a própria Constituição Federal (art. 225, § 1º, IV). (BRASIL, 2002b)

Concordamos com tal posicionamento, pois, o regulamento da lei não poderia adicionar ou subtrair obrigações, que contrariem a letra e o espírito da lei regulamentada.

³⁶ Art. 84 Compete privativamente ao Presidente da República:

...
IV- sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução.

Por outro lado, o Decreto 4.340/02, como a Lei que regulamentou, não previu a forma pela qual a cobrança a título de compensação ambiental seria feita, nem tampouco, a forma ou critério de graduação dos impactos ambientais. O Decreto apenas dispôs que os percentuais serão fixados, gradualmente, a partir de meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, considerando-se a amplitude dos impactos negativos gerados, não mitigáveis e passíveis de riscos que possam comprometer a qualidade de vida de uma região ou causar danos aos recursos naturais.

Assinala-se, ainda, que não foi fixado na lei ou no decreto regulamentador a previsão do percentual máximo a ser exigido a título de compensação ambiental, sendo que a lei menciona apenas o percentual mínimo, que é de 0,5% (meio por cento) dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento.

De toda sorte, sob o aspecto jurídico-formal, o Decreto ou outra norma regulamentar infra-legal não poderiam estabelecer parâmetro máximo, uma vez que tal regramento está adstrito à lei em sentido estrito e não meramente à norma regulamentar.

Da forma como consta da Lei e do seu decreto regulamentador, mesmo que sejam criados critérios ou metodologia para a fixação da compensação ambiental acima do percentual de 0,5% (meio por cento), que não existem hoje³⁷, em tese, é possível a fixação de qualquer percentual a título de compensação ambiental, o que poderá dar ensejo a abusos por parte do órgão ambiental licenciador que, por sua vez, poderão ser objeto de questionamento pelo empreendedor que se sentir lesado.

Quanto à inexistência de percentual máximo na Lei nº 9985/00 e à fixação dos percentuais da compensação ambiental cumpre transcrever a lição de Antunes (2005, p.671):

A lei, de fato, não se refere a um percentual máximo, limitando-se a mencionar um percentual mínimo de meio por cento. A fixação de tais percentuais, evidentemente, deve ser centrada no princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, pois se o percentual for excessivo, é sinal de que os danos ambientais a serem compensados são, igualmente, excessivos e, portanto, não licenciável o projeto.

Concordamos com o posicionamento do citado doutrinador, na medida em que a fixação pelo órgão ambiental competente de compensação ambiental em percentual excessivo ou representará abuso, por inobservância de critérios objetivos que deveriam, em princípio, ser fixados no Decreto regulamentar e previamente conhecidos do administrado, pois, caso se entenda de forma contrária, em nossa opinião, estar-se-á admitindo ofensa aos princípios da

³⁷ Encontra-se em elaboração pelo IBAMA metodologia para graduação dos impactos ambientais significativos não mitigáveis para fins de fixação do percentual da compensação ambiental.

isonomia, da proporcionalidade e da razoabilidade, ou, a indicação para o indeferimento do licenciamento ambiental requerido, já que os danos ambientais que serão causados, em tese, não poderiam ser compensáveis.

Tal posicionamento é baseado no entendimento de que antes de se perquerir se os danos ambientais são compensáveis, deve-se analisar se tais danos são admissíveis diante do direito de todos à sadia qualidade de vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consoante preconiza o *caput* do artigo 225 da Constituição Federal³⁸.

O artigo 32 do Decreto nº 4.340/02 estabelece que, para a exigência da compensação ambiental, deverá ser criada, no âmbito dos órgãos ambientais licenciadores, câmaras de compensação ambiental, que deverão ter em sua composição representantes do órgão, que terão como finalidade analisar e propor a aplicação da compensação ambiental de acordo com os estudos ambientais realizados e percentuais definidos, proposta esta que deverá ser aprovada pela autoridade competente do órgão ambiental licenciador.³⁹

Por certo, para que tal câmara de compensação ambiental, criada no âmbito de qualquer dos órgãos ambientais, possa analisar e propor de forma gradual e graduada a aplicação da compensação ambiental a partir dos impactos ambientais negativos, apurados em EIA/RIMA, não mitigáveis e passíveis de riscos que possam comprometer a qualidade de vida de uma região ou causar danos aos recursos naturais, deve existir uma metodologia ou critérios previamente fixados.

Esta metodologia e critérios deverão ser conhecidos previamente pelo empreendedor a fim, mais uma vez, de se dar atendimento ao princípio da estrita legalidade, bem como aos princípios da publicidade, da transparência e da segurança jurídica que devem nortear os atos administrativos, que devem, ainda, ser motivados na forma do artigo 50 da Lei nº 9784/99⁴⁰.

Especificamente no âmbito do órgão ambiental federal, IBAMA, a referida Câmara foi criada pela Portaria nº 155/02, revogada pela Portaria 7/2004, em vigor⁴¹.

O *caput* do artigo 33 do Decreto nº 4340/2002 estabelece um rol de prioridades, que deve ser obedecido pelo órgão ambiental, quanto à aplicação dos recursos da compensação ambiental, criada pelo artigo 36 da Lei Federal nº 9985/00, nas unidades de conservação existentes ou a serem criadas.

³⁸ *Caput* do Art. 225 – “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

³⁹ Ver item 4.7 deste Capítulo, quanto ao momento em que se pode exigir a compensação ambiental.

⁴⁰ Ver transcrição deste dispositivo legal no item 3.6.3 do Capítulo 3 deste trabalho.

⁴¹ Tal Portaria consta no anexoE deste trabalho, bem como a relação de estados da Federação que criaram Câmaras de Compensação Ambiental (Apêndice A)

Antunes (2005, p. 671-672), quanto a este dispositivo da norma regulamentar menciona ser bastante discutível o sentido de compensação ambiental estabelecida na lei e no seu respectivo decreto regulamentar, posto que a citada compensação deveria significar uma melhoria da qualidade ambiental, e jamais uma substituição de tarefas que deveriam ser realizadas *ex officio* pelo próprio poder público, posto que o rol de prioridades estabelecido no artigo 33, sob análise, está voltado para ações institucionais que deveriam ser previstas nos orçamentos das unidades de conservação.

No que se refere ao parágrafo único do artigo 33 do Decreto 4.340/2002, devemos entender que ele somente seria aplicável na ocorrência da exceção prevista no § 3º do artigo 36 da Lei nº 9.985/2000, ou seja, quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica do Grupo de Uso Sustentável ou sua zona de amortecimento, situação na qual estas serão beneficiárias da compensação ambiental.

Isto porque, segundo o disposto no artigo 36 da Lei nº 9.985/2000 como regra geral só é possível a exigência de compensação ambiental para unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral, sendo que a Reserva Particular do Patrimônio Natural; a Área de Relevante Interesse Ecológico e a Área de Proteção Ambiental se tratam de unidades de conservação do Grupo de Uso Sustentável.

Caso o entendimento não seja este, o artigo 33 do Decreto nº 4340/02 estaria em desconformidade com o artigo 36 da Lei nº 9.985/2000, o que seria inadmissível, tendo em vista que, como já mencionado, neste item do trabalho, o decreto regulamentar não pode dispor diversamente ou extrapolar os limites postos pela lei que pretende regulamentar.

Quanto à referência contida no artigo 33 do Decreto sob análise à zona de amortecimento remete-se às nossas considerações constantes do item 4.2 deste trabalho.

Finalmente, quanto ao teor do artigo 34 do Decreto nº 4340/02, não nos parece adequada a expressão empregada quando refere que a inexistência de licença ambiental deve ser regularizada por “licença de operação corretiva ou retificadora”, pois, não havendo licença ambiental não há o que se retificar, e, sim, obter-se a licença respectiva, inclusive com a celebração de termo de ajustamento de conduta com o órgão ambiental competente para o licenciamento e sujeitam-se o infrator além da sanção administrativa, à sanção penal prevista no artigo 60 da Lei nº 9605/98 (BRASIL, 1998)⁴².

⁴² Art. 60. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes:
Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Embora a redação do artigo 34 do Decreto nº 4340/02 não faça menção à obrigação de compensação ambiental, por estar topograficamente inserido no capítulo do Decreto que trata de tal instituto, seria possível o entendimento no sentido de que se estaria criando dita obrigação também para empreendimento já implantado, o que, seria questionável quanto à constitucionalidade e legalidade, tendo em vista que, neste aspecto, o Decreto extrapolou a Lei, que nada prevê acerca do assunto, além de estar-se referindo à aplicação retroativa da norma, tratando-se de empreendimento já implantado.

Há de se salientar que o artigo 34 do supracitado Decreto nº 4.340/04, dispõe que os empreendimentos implantados antes de sua edição e em operação sem as respectivas licenças ambientais deverão requerer, no prazo de doze meses a partir da publicação, a regularização junto ao órgão ambiental competente mediante licença de operação corretiva ou retificadora.

Ocorre, porém, que a lei nada dispôs acerca da cobrança de compensação ambiental de empreendimentos já implantados, fixando a cobrança apenas para os novos empreendimentos, o que não poderia ser diferente, posto que a lei só se aplica aos fatos ocorridos após a sua edição. Assim, o Decreto não poderia dispor de forma diversa, pretendendo aplicar-se retroativamente.

A aplicação retroativa da cobrança da compensação ambiental, seja com base nas Resoluções do CONAMA de nºs 10/87 e 2/86, amplamente estudadas no item 4.3 deste capítulo, seja com base no artigo 34 do Decreto seria inconstitucional por afrontar o Princípio da Irretroatividade das Leis além do Princípio da Legalidade, corolários da segurança jurídica.

Pelo princípio da irretroatividade das leis, estas só se aplicam aos fatos ocorridos posteriormente à sua vigência, devendo, assim, resguardar o ato jurídico perfeito, a coisa julgada e o direito adquirido.

5.7 MOMENTO A PARTIR DO QUAL TEVE INÍCIO A OBRIGAÇÃO DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

Com relação à definição do momento a partir do qual o órgão ambiental poderá fazer a exigência de compensação ambiental passou a ser obrigatória a partir da data da vigência da Lei nº 9985/00, ou seja, a partir de 19/07/2000.

Não há previsão na Lei de sua aplicação de forma retroativa, tendo sido estabelecida exigência para o futuro.

Assim, após o advento da Lei nº 9985/00, todos os empreendimentos que se enquadrem nas características referidas neste capítulo são passíveis de pagamento de compensação ambiental calculada e implementada durante o licenciamento ambiental.

Porém, considerando que na citada Lei há menção à necessidade de sua regulamentação, tem-se que somente poderá ser cobrado percentual superior ao mínimo previsto no artigo 36 da Lei nº 9985/00 se esta for objeto de regulamentação onde sejam fixados os critérios para a graduação dos impactos negativos significativos não mitigáveis, e, além disso, seja criada a Câmara de Compensação Ambiental no âmbito do órgão licenciador competente para análise caso a caso e efetivação das propostas de compensação ambiental, levando em conta as propostas postas no EIA/RIMA, em consonância com o disposto no artigo 32 do Decreto nº 4340/02.

Isto, ainda, desde que seja fixado por lei em sentido estrito o percentual máximo a ser cobrado a título de compensação ambiental.

Diante disso, mesmo que existisse teto máximo fixado na Lei para exigência da compensação ambiental⁴³, enquanto não regulamentada a referida Lei nos aspectos citados, embora vigente, ela carece de eficácia, não sendo aplicável acima do mínimo legal.

Assim partindo-se das seguintes premissas:

a) de que apenas a lei poderia instituir a cobrança de compensação ambiental, em razão do princípio da legalidade, pelo qual ninguém pode ser obrigado a nada senão em virtude de lei;

b) de que a Lei nº 9.985/2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências, que instituiu legitimamente a referida cobrança, somente foi editada em 18 de julho de 2000;

c) de que a própria Lei nº 9.985/2000 previu no seu artigo 36 percentual mínimo a ser cobrado sobre o custo total de implantação do empreendimento, prevendo, ainda, a necessidade de expedição de um decreto regulamentar para fixação de critérios⁴⁴ para a exigência em percentual superior ao mínimo; e,

d) de que o Decreto nº 4.340/2002 que veio a regulamentar a Lei nº 9.985/2000, somente foi editado em 22 de agosto de 2002, não contendo critérios suficientes a amparar

⁴³ PL nº 4.082/2004 visando a fixação de percentual máximo para a exigência da compensação ambiental criada pelo artigo 36 da Lei nº 9985/00, do Deputado Ronaldo Vasconcelos

⁴⁴Encontra-se em desenvolvimento no IBAMA metodologia para a apuração do grau de impacto negativo significativo do empreendimento, com o intuito balizar a fixação do percentual acima do percentual mínimo legalmente previsto.

exigência de compensação ambiental acima do mínimo previsto; conclui-se que a cobrança da compensação ambiental, em montante superior ao percentual mínimo sobre o custo total de implantação do empreendimento, somente poderá ser exigida após a edição de Lei alterando o artigo 36 da Lei do SNUC e de nova norma regulamentar, que não o Decreto nº 4.340/2002, que regulamente o artigo 36 da Lei nº 9.985/00 com nova redação, com relação aos citados critérios para viabilização da exigência.

Cumprir referir que a própria lei fez menção à necessidade de regulamentação, motivo pelo qual tem-se que, enquanto não regulamentada, a lei, embora vigente, carecia de eficácia plena.

5.8 INEXISTÊNCIA DE INSTITUTO SIMILAR À COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PREVISTA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA, NAS LEGISLAÇÕES DOS ESTADOS UNIDOS, CANADÁ, NORUEGA E REINO UNIDO

Cumprir ressaltar que houve preocupação em se verificar a existência de pesquisa ou trabalho acerca de busca na legislação de outros países de instituto similar à compensação ambiental constante da legislação brasileira.

Tivemos acesso à pesquisa internacional realizada neste sentido pelo ICF Consulting, contratada pela PETROBRAS, em cujo relatório consta a conclusão de que na legislação dos países pesquisados (Estados Unidos, Canadá, Noruega União Européia e Reino Unido) não existe instituto similar à compensação ambiental, ou seja, de existência de obrigação nos moldes da lei brasileira, originária de procedimento de licenciamento ambiental de empreendimento de significativo impacto ambiental negativo não mitigável, com recursos vinculados à aplicação em unidades de conservação.

Nos países pesquisados, a referência à “compensação”, quando existente, ou tem relação com as medidas técnicas apontadas no âmbito do EIA/RIMA para minimização ou eliminação dos impactos ambientais negativos “mitigáveis”, o que difere da compensação ambiental tratada neste trabalho, ou, tem similitude com a indenização sendo denominada *compensation*, por eventuais danos ambientais, não tendo relação com o procedimento de licenciamento ambiental.

Para melhor elucidação cumpre trazer o fluxograma da compensação ambiental prevista na legislação brasileira.

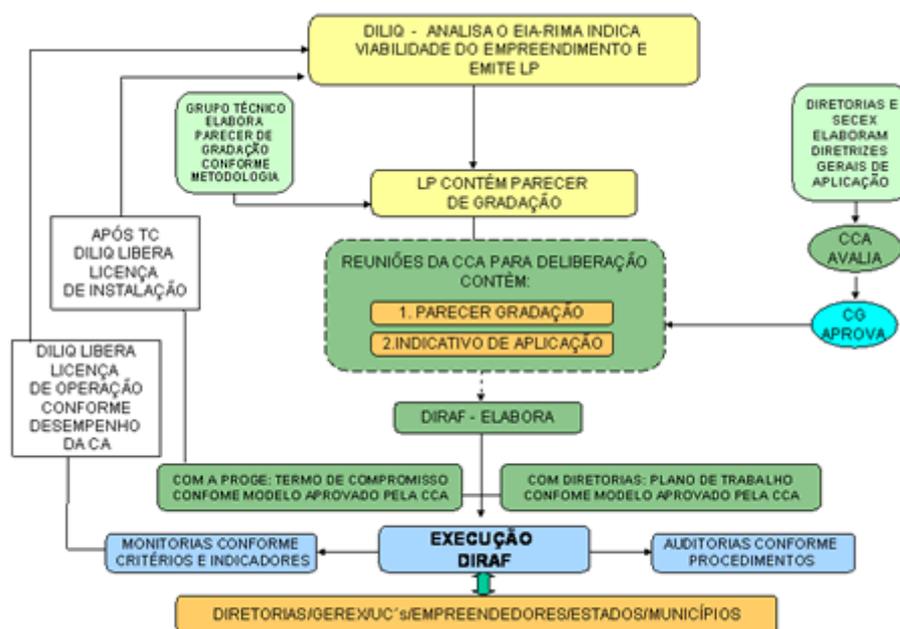


Figura 3 - Fluxograma da Compensação Ambiental no IBAMA
 Fonte: site IBAMA <http://www.ibama.gov.br/compensacao/index>.

6 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL - PROBLEMAS RELACIONADOS À INTERPRETAÇÃO DE NORMAS LEGAIS E REGULAMENTARES E A AUSÊNCIA DA NECESSÁRIA REGULAMENTAÇÃO - OS IMPACTOS DE TAIS PROBLEMAS NA GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA E PRIVADA

6.1 EXIGÊNCIA DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PREVISTA NO ARTIGO 36 DA LEI Nº 9985/00 COM DESTINAÇÃO DE RECURSOS SEM VINCULAÇÃO À UTILIZAÇÃO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. APLICAÇÃO DOS RECURSOS EM DESACORDO COM O DISPOSTO DO ARTIGO 33 DO DECRETO Nº 4340/02

Feitas as análises do que se entende por gestão ambiental pública e privada, do procedimento de licenciamento ambiental, do instituto da compensação ambiental e da sua relação com o mencionado procedimento de licenciamento ambiental, tudo isto relativo à indústria do petróleo passa-se, agora, à verificação de alguns problemas referentes a estes temas e os respectivos impactos na gestão ambiental pública e privada especificamente na indústria do petróleo.

Inicialmente, voltando ao *caput* do artigo 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, publicada em 19/07/2000, cumpre frisar que este se refere, como dito, ao *apoio à implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral*, remetendo o mesmo artigo, ainda, às disposições de um regulamento, que somente veio a ser editado por meio do Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.

Primeiramente, observa-se que, consoante disposto no citado dispositivo da Lei nº 9985/00, os recursos da compensação ambiental têm destinação vinculada à manutenção e criação de unidades de conservação, em regra, pertencentes ao grupo de proteção integral, não podendo ter destinação diversa.

As unidades de conservação pertencentes ao grupo de proteção integral constam do rol posto no artigo 8º da Lei nº 9.985/2000, ou seja: 1) Estações Ecológicas; 2) Reservas Biológicas; 3) Parques Nacionais; 4) Monumento Natural; e, 5) Refúgio de Vida Silvestre, conforme já amplamente mencionado nos itens 4.1.1 e 4.2 do capítulo 4 deste trabalho.

Assim, as unidades de conservação encontram-se em posição de exclusividade no recebimento dos recursos advindos da compensação ambiental, na medida em que a Lei nº 9985/00 não previu outras formas de aplicação de tais recursos.

Há apenas uma exceção prevista no § 3º do artigo 36 da Lei nº 9985/00 estabelecendo que, caso se verifique que o empreendimento irá afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, esta mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das unidades de conservação beneficiárias da citada compensação ambiental.

O primeiro problema que foi verificado em relação à exigência da compensação ambiental no âmbito de licenciamento ambiental na indústria do petróleo, qual seja, o órgão ambiental responsável pelo licenciamento exige a aplicação de tal recurso de forma diversa que a prevista no citado dispositivo da Lei do SNUC, ou seja, em bem ambiental diverso de unidade de conservação.

Exemplo disso consta dos procedimentos de licenciamento ambiental do Gasoduto Coari-Manaus, para emissão, respectivamente, da Licença Prévia – LP e da Licença de Instalação – LI, licenciamento este levado a efeito pelo IPAAM, órgão ambiental do Amazonas, onde consta proposta no Parecer Técnico do IBAMA de exigência de aquisição de bens e serviços destinados aos escritórios regionais do IBAMA nos Municípios de Coari e Mancapuru, além de outras exigências, a título da compensação ambiental prevista no artigo 36 da Lei nº 9985/00.

Cumprе ressaltar que tais escritórios não são pertencentes a unidades de conservação.

Diante disso, se afigura patente que a proposta constante do aludido Parecer técnico do IBAMA está em desacordo com o estabelecido no artigo 36 da Lei nº 9985/00, motivo pelo qual é eivada de ilegalidade eventual exigência efetivada a título de compensação ambiental, de conformidade com tal parecer.

É de se relembrar, neste aspecto, ainda, que o *caput* do artigo 33 do Decreto nº 4340/2002 estabelece um rol de prioridades, que deve ser obedecido obrigatoriamente pelo órgão ambiental licenciador, quanto à aplicação dos recursos da compensação ambiental, criada pelo artigo 36 da Lei Federal nº 9985/00.

Porém, saliente-se que a aplicação dos recursos da compensação ambiental, em tela, deve, de conformidade com o artigo 36 da Lei nº 9985/00, ser sempre efetivada nas unidades de conservação existentes ou a serem criadas, mesmo em se tratando de bens e serviços, que, conforme se pode constatar da mera leitura do artigo 33 do Decreto nº 4340/02 se encontram em terceiro lugar na ordem de prioridades do citado artigo.

6.2 EXIGÊNCIA DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PREVISTA NO ARTIGO 36 DA LEI Nº 9985/00 COM FUNDAMENTO EM OUTRO ESTUDO QUE NÃO SEJA ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E RESPECTIVO RELATÓRIO (EIA/RIMA)

Ainda, no que se refere à aplicação dos recursos da compensação ambiental no *apoio ou manutenção de unidades de conservação*, consoante prescreve o artigo 36 da Lei nº 9985/00, este deve ser exigido no âmbito do licenciamento ambiental, ou seja, por ocasião da sua realização, sendo indispensável que o empreendimento seja de significativo impacto ambiental assim considerado pelo órgão ambiental, competente para o citado licenciamento, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório (EIA/RIMA).

Com relação à questão da necessidade de que o empreendimento a ser implantado tenha significativo impacto ambiental, é importante mencionar-se o conceito de “impacto ambiental” trazido pelo artigo 1º da Resolução CONAMA 01/86, *in verbis*:

Considera-se impacto ambiental 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. (BRASIL, 1986)

Embora os impactos ambientais possam ser positivos ou negativos, nos parece que o conceito acima está mais calcado nos impactos negativos, tendo em vista que, apesar de não ser exatamente igual, o que nem poderia ser, tal conceito guarda similitude com a definição de poluição posta no artigo 3º, inciso III, da Lei nº 6.938/81⁴⁵, na medida em que este último dispositivo se refere à “degradação ambiental”.

Mirra (1998, p.30) menciona que cabe ao órgão ambiental delimitar o conceito de degradação ambiental *significativa*, ao lhe ser submetido um projeto de empreendimento ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental sujeita a licenciamento,

⁴⁵ Art. 3º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

.....
III- poluição: a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

I – prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II – criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

III – afetem desfavoravelmente a biota;

IV – afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

V – lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos”.

referindo, ainda, que, no seu entender, o rol constante do artigo 2º da Resolução CONAMA 01/86 facilitou esta tarefa, embora tal rol não seja e nem possa ser taxativo, isto devido à dinâmica da evolução tecnológica.

Machado (2005, p. 221-222;232) menciona que a noção de *significativo impacto* é originária da expressão *significativa degradação*, introduzida no inciso IV, do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal, que exige a elaboração de prévio estudo de impacto ambiental nesta hipótese.

Para tal autor, o estudo de impacto ambiental é o instrumento necessário para caracterizar que o empreendimento ou atividade poderá ocasionar significativo impacto ambiental, porém, a mera exigência de tal estudo não é, por si só, indicativo do mencionado impacto ambiental negativo significativo, pois como referido no item 5.1 supra, o EIA/RIMA deve ser exigido pelo órgão ambiental licenciador, observando-se ainda o artigo 3º da Resolução CONAMA 237/97⁴⁶, em duas hipóteses:

- 1) em atenção ao princípio da prevenção, quando haja certeza técnico-científica de que o empreendimento a ser implantado ocasionará significativo impacto ambiental; ou,
- 2) em atendimento ao princípio da precaução, quando não se tiver certeza técnico-científica dos impactos que a implantação de um empreendimento possa causar, sendo que, neste caso, pode ocorrer que na conclusão do estudo seja descartada a possibilidade de ocorrência de impacto ambiental negativo significativo.

Devendo ser ressaltado ainda que, segundo Machado (2005, p.788), o pagamento da compensação ambiental em comento não atinge todos os campos em que poderiam incidir os efeitos da implantação do empreendimento em licenciamento, posto que a poluição das águas e da atmosfera, a poluição sonora e do solo, este último através de rejeitos e de agrotóxicos, não estão abrangidas na compensação a ser paga, posto que os seus recursos são destinados às unidades de conservação.

Não podemos concordar totalmente com esta última afirmação, em que pese o seu respeitável prolator, na medida em que como a compensação ambiental deverá ter por fundamento o EIA/RIMA, e deverá abarcar todos os impactos negativos significativos não mitigáveis que serão decorrentes da implantação do empreendimento, caso no EIA/RIMA estejam previstos descartes ou emissões, mesmo que em padrões fixados em normas

⁴⁶ Art. 3º Resolução CONAMA 237/97

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

regulamentares, desde que sejam capazes de ocasionar impacto ambiental negativo significativo não mitigável, estas hipóteses deveriam estar abrangidas pela compensação ambiental prevista no artigo 36 da Lei nº 9985/00, excluindo-se apenas eventuais futuros danos ao meio ambiente. Isto porque, esta foi a opção do legislador.

Feitas tais considerações, por tudo o que foi estudado até o momento, conclui-se que a obrigação de pagamento de compensação ambiental surge da combinação de dois aspectos, de acordo com o estabelecido no artigo 36 da Lei nº 9985/00:

1) que a implantação do empreendimento em licenciamento seja passível de ocasionar significativo impacto ambiental, o que deve ser aferido por estudo de impacto ambiental e respectivo relatório (EIA/RIMA) (que, por sua vez, deve ser exigido de forma justificada tecnicamente pelo órgão ambiental, em decisão administrativa, que deverá ser devidamente motivada e fundamentada⁴⁷, ou em atenção ao princípio da prevenção, quando haja certeza técnico-científica de que o empreendimento a ser implantado ocasionará significativo impacto ambiental; ou, em atendimento ao princípio da precaução, quando não se tiver certeza técnico-científica dos impactos que a implantação de um empreendimento possa causar), estudo este que deverá ser exigido previamente à implantação do empreendimento⁴⁸; e, 2) que nas conclusões do EIA/RIMA conste que a implantação de determinado empreendimento ocasionará impacto ambiental significativo negativo, não mitigável, que coloque ou possa colocar em risco a qualidade de vida de uma região ou causar danos aos recursos naturais.

Portanto, conclui-se que quando há medida mitigadora apontada no EIA/RIMA para a redução ou eliminação do impacto significativo negativo não há a incidência da compensação ambiental.

Assim sendo, empreendimentos para cuja implantação não seja exigível a elaboração de EIA/RIMA, não são passíveis da obrigação do pagamento de compensação ambiental, nem tampouco estão sujeitos à exigência de compensação ambiental, empreendimentos para os quais embora tenha sido exigido EIA/RIMA, das conclusões deste estudo não seja apontado impacto ambiental significativo negativo não mitigável.

Diante do exposto, outro problema que foi verificado quando da exigência da compensação ambiental prevista no artigo 36 da Lei nº 9985/00, especificamente em licenciamento ambiental na indústria do petróleo, consiste na exigência pelo órgão ambiental

⁴⁷ De conformidade com o disposto no artigo 50 da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, transcrito o item 3.6.3 do capítulo 3 deste trabalho.

⁴⁸ Na forma do inciso IV, do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal.

responsável pelo licenciamento da dita compensação ambiental de empreendimento não sujeito a EIA/RIMA

Exemplo disso na indústria do petróleo é a exigência de cumprimento de condicionante constante da Licença de Instalação – LI nº 300/2005, relativa à compensação ambiental prevista no artigo 36 da Lei nº 9985/00 como condição para expedição da Licença de Operação – LO para a PETROBRAS operar o sistema de tratamento e escoamento de óleo do Campo de Marlim, localizado na Bacia de Campos, através do navio plataforma FPSO P-47, apesar do parecer técnico favorável à concessão da licença requerida e de não ter sido exigido EIA/RIMA para a implantação do empreendimento.

Neste caso foi exigida, pelo IBAMA, a elaboração de Relatório de Avaliação Ambiental – RAA, estudo mais simplificado que o EIA/RIMA, previsto na Resolução CONAMA 23/94, o que evidencia a ausência de impacto ambiental negativo significativo ao meio ambiente⁴⁹, requisitos que, em tese, são essenciais para dar origem à exigência da compensação referida.

Cumprе mencionar finalmente que, em 27 de outubro de 2005, foi publicado o Decreto nº 5.566, de 26 de outubro de 2005, que entrou em vigor na data de sua publicação, que alterou a redação do artigo 31 do Decreto nº 4.340/02, afastando qualquer possibilidade de aplicação do equivocado entendimento de que seria viável a cobrança da compensação ambiental de empreendimento objeto de qualquer outro estudo ambiental que não seja o EIA/RIMA.

Para melhor entendimento cumpre transcrever a nova redação do artigo 31 do Decreto nº 4.340/00, dada pelo Decreto nº 5.566/05:

"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." (grifos nossos)

⁴⁹ constante do procedimento de licenciamento ambiental Processo IBAMA nº 02022.002789/02-81

6.3 EXIGÊNCIA DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PREVISTA NO ARTIGO 36 DA LEI Nº 9985/00 DE ATIVIDADE E NÃO DE EMPREENDIMENTO NO ÂMBITO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Por outro lado, em conformidade com o *caput* do dispositivo em tela, a compensação ambiental somente será exigível, no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, para a implantação de “empreendimentos”, não se referindo à “atividades” e “obras”, embora estas possam estar sujeitas ao licenciamento ambiental, como visto no item 3.1 do capítulo 3 deste trabalho, pois, pelo disposto no artigo 10 da Lei Federal nº 6.938/81:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente,...

Em decorrência do princípio geral de hermenêutica de que a “lei não contém palavras inúteis”, a compensação ambiental somente é exigível de “empreendimentos”, considerados, de forma motivada e fundamentada pelo órgão ambiental competente, como de significativo impacto ambiental negativo, para cuja implantação, em virtude disto, o mesmo órgão ambiental exige a elaboração de EIA/RIMA e não de qualquer outro estudo ambiental, dentre as várias espécies existentes de avaliações de impacto ambiental.

Diante dessa conclusão, as atividades relacionadas à indústria do petróleo, analisadas nos itens 3.10.4, 3.10.5, 3.10.6 e 3.10.7 do capítulo 3 deste trabalho: de sísmica; de perfuração de poços para identificação das jazidas e suas extensões; de produção para pesquisa sobre viabilidade técnica e econômica da jazida não estariam sujeitas à exigência da compensação ambiental, quer por não se tratar de hipóteses de implantação de “empreendimentos”, como exige o artigo 36 da Lei nº 9985/00, quer por não estarem sujeitas, em regra, à elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório (EIA/RIMA)⁵⁰.

Verificou-se, na indústria do petróleo, a existência de diversos procedimentos de licenciamento ambiental, onde o órgão ambiental competente para o licenciamento vem

⁵⁰ Posto que poderia ser exigida a elaboração de EIA/RIMA em situações excepcionais, quando as atividades forem realizadas em áreas sensíveis, onde possa ser ocasionado significativo impacto ambiental, o que deve ser, como mencionado, objeto de decisão motivada e fundamentada técnica e juridicamente pelo órgão ambiental competente. O mesmo se aplica à atividade de sísmica, como visto no item específico do Capítulo 3 deste trabalho.

exigindo compensação ambiental de “atividade” a ser desenvolvida, que não se confunde com “empreendimento” a ser implantado.

Como exemplo de tal conduta, citas-se a condicionante 2.11, inserida na Licença Prévia de Produção para Pesquisa nº 09/2004, de 07/10/2004, com validade até 31/08/2005, que autoriza a atividade de pesquisa, e não implantação de empreendimento, cujo titular é a Petróleo Brasileiro S/A – PETROBRAS, exigência esta reiterada para a renovação de tal licença, sendo que a exigência de compensação ambiental teve como base Estudo de Viabilidade Ambiental – EVA, previsto na Resolução CONAMA 23/94, estudo muito mais simples que o EIA/RIMA, e, onde restou atestado o baixo impacto ambiental negativo da atividade, o que demonstra a violação pelo órgão ambiental do disposto no artigo 36 da Lei nº 9985/00.

No caso concreto, o empreendedor titular da licença questionou a exigência ilegal de cumprimento da obrigação de compensação ambiental em juízo, posto que efetivada em desacordo com o estabelecido na citada Lei, conforme amplamente demonstrado.⁵¹

Especificamente em relação ao licenciamento de “atividades” a serem desenvolvidas na indústria do petróleo, que diz respeito ao objeto deste trabalho, no nosso entendimento, há outro argumento para que o legislador as tenha excluído do campo de incidência da exigência da compensação ambiental, criada pelo artigo 36 da Lei nº 9985/00, qual seja, o de que as “atividades” têm caráter temporário, não sendo perenes - como são os “empreendimentos” – ou seja, as atividades são aplicáveis ainda na fase ou etapa de pesquisa, sendo que a cobrança de compensação ambiental nesta fase ou etapa não seria razoável, na medida em que ou não se tem certeza da existência de petróleo a ser explorado, ou não se sabe se há viabilidade técnica e comercial para sua exploração, o que inibiria investimentos nesta indústria.

⁵¹ O que foi feito por meio do ajuizamento em 31/08/2005, da Ação Ordinária com pedido de antecipação de tutela, em face do IBAMA processo nº 2005.50.01.007655-9, perante a 12ª Vara Federal de Vitória-ES, tendo sido concedida a antecipação dos efeitos da tutela para determinar ao IBAMA a renovação da LPpro sem tal exigência.

6.4 EXIGÊNCIA DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PREVISTA NO ARTIGO 36 DA LEI Nº 9985/00 EM FASE DIVERSA DA ETAPA DA IMPLANTAÇÃO DE EMPREENDIMENTO NO ÂMBITO DE PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Ainda, pela análise do *caput* do artigo 36 da Lei nº 9985/00 cabe mencionar que a compensação ambiental é exigível na fase de “implantação” do empreendimento, o que pode gerar dúvidas tanto para o empreendedor como para o administrador público, integrante do órgão ambiental licenciador, sobre qual(is) seria(m) a(s) fase(s) do procedimento de licenciamento que estaria(m) englobada(s) na denominada “implantação” do empreendimento, na medida em que não existe tal referência nem da Lei nº 6938/81, nem na Lei nº 9985/00 ou nas normas regulamentares específicas.

Machado (2005, p. 790) menciona que a “implantação tem inequívoca relação com o criar o empreendimento, do começo ao fim”.

O citado autor ainda menciona que o conceito de “implantação” de empreendimento é mais amplo do que o de “instalação”, sendo que o primeiro supõe a possibilidade imediata do funcionamento completo da unidade, que culmina com a concessão da licença de operação, bem como que a implantação de uma unidade fabril pressupõe “não só a construção das unidades ou plantas industriais, como a sua ocupação com a maquinaria que vai fazê-la operar, com a tecnologia adequada, inclusive com o tratamento e disposição final dos efluentes e rejeitos”. (MACHADO, 2005, p. 790)

Embora Machado (2005, p.788) mencione que o pagamento da compensação ambiental “... deverá ser feito durante o período de implantação, isto é na fase de “licença prévia-LP” ou no máximo até a fase da “licença de instalação-LI”..., não podemos concordar com tal entendimento pois, na realidade, a fase de implantação do empreendimento vai desde a sua instalação até o início da operação, posto que, na fase da licença prévia são apenas aprovados projetos e planos que demonstram a viabilidade do empreendimento, não havendo o início da sua implantação.

Assim, a implantação de um empreendimento compreende a etapa de sua instalação até o início da operação, motivo pelo qual se deve ter como marco temporal inicial para a exigência da compensação ambiental o início da instalação e como marco temporal final o início da operação.

Desse modo, conclui-se não ser cabível a cobrança de compensação ambiental na concessão da licença prévia, posto que esta é concedida ainda na fase de elaboração de projetos e planos relativos ao empreendimento, não tendo se iniciado a fase da instalação do empreendimento.

Outro argumento que robustece o entendimento supra é que o empreendedor, mesmo tendo obtido a Licença Prévia – LP para o empreendimento poderá desistir de sua instalação.

No nosso entendimento seria admissível, no máximo, que constasse da licença prévia condicionante contendo a exigência da compensação ambiental prevista na Lei do SNUC, que deveria ser repetida como condicionante da licença de instalação, devendo ser efetivamente cobrada quando da emissão da licença de operação, que corresponde ao final da etapa de implantação do empreendimento, conforme dito, isto porque é o momento em que o empreendedor tem a exata noção dos custos totais de implantação do empreendimento.

6.5 EXIGÊNCIA DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PREVISTA NO ARTIGO 36 DA LEI Nº 9985/00 EM RENOVAÇÃO DE LICENÇA AMBIENTAL

Diante de todo o exposto, entende-se que a obrigação da efetivação da compensação ambiental somente pode surgir na fase de implantação de empreendimento e no âmbito do licenciamento ambiental.

Assim, depois de implantado o empreendimento e paga a compensação ambiental, se válida e eficaz a Lei que a criou, não se abre nova oportunidade para uma nova fase de compensação.

Desse modo, entende-se como questionável o posicionamento no sentido de que a compensação ambiental prevista no artigo 36 da Lei nº 9985/00 poderia atingir a renovação da licença anteriormente expedida, quer antes do advento da Lei nº 9985/00, quer após tal advento.

Caso se entenda de forma diversa, considerando que um empreendimento, em princípio, é implantado com prazo indeterminado para operação, e tendo-se em conta, ainda, que o início da etapa de operação do empreendimento se caracteriza como o marco final da implantação deste, se afigura absurda a cobrança de compensação ambiental nas sucessivas renovações da licença ambiental, que poderá, em dado momento, ultrapassar em muito o custo total de implantação do empreendimento.

Desse modo, conclui-se não ser cabível a cobrança de compensação ambiental nas renovações da licença de operação do empreendimento.

Constatou-se, também, caso de exigência pelo órgão ambiental licenciador federal, IBAMA, da compensação ambiental prevista na Lei do SNUC em renovações de licenças de operação, como é o caso da Renovação da Licença de Operação nº 43/00, do Campo Pescada/Arabaiana da PETROBRAS, localizado no litoral do Rio Grande do Norte, expedida em 21/09/2000, com prazo de validade até 21/09/2001, onde consta condicionante específica, de nº 2.7, contendo tal exigência, que, no nosso entender, se afigura ilegal pelas razões já expostas.

6.6 AUSÊNCIA DE FIXAÇÃO NO ARTIGO 36 DA LEI Nº 9985/00 DO PERCENTUAL MÁXIMO A SER EXIGIDO A TÍTULO DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

Noutra frente, para a cobrança de compensação ambiental, o §1º do artigo 36 da citada Lei Federal apenas estipulou que o montante de recursos a ser destinado para tanto não poderia ser inferior a 0,5% (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, não estabelecendo, assim, um percentual máximo a incidir sobre os referidos custos para a cobrança da compensação ambiental.

No nosso entender, tal situação ocasiona insegurança jurídica ao empreendedor na medida em que ele não tem condições de levar em conta, de plano, na estimativa dos custos de implantação do empreendimento o percentual máximo que poderá lhe ser exigido, obviamente a partir dos critérios a serem estipulados para aferição do grau de impacto. Critérios estes que não estão estabelecidos no Decreto nº 4340/02.

Para a fixação de percentual de compensação ambiental acima do 0,5% (meio por cento) dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento além de deverem ser seguidos os critérios para tanto, postos no regulamento da Lei nº 9985/00 (Decreto nº 4340/02), pelo órgão licenciador, este deverá apresentar motivação clara e devidamente fundamentada, para que sejam cumpridos os princípios aplicáveis à Administração Pública, previstos no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 50 da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, já mencionados inúmeras vezes no âmbito deste trabalho.

Cumpra ressaltar que foi verificada a existência de projeto de lei federal (Projeto de Lei nº 4.082/2004), em trâmite na Câmara dos Deputados, visando à fixação do percentual máximo para a exigência de compensação ambiental. O projeto de lei foi encaminhado pelo Ilustríssimo Senhor Deputado Federal Ronaldo Vasconcellos⁵².

Dito projeto procura, conforme sua justificativa: a) criar um limite máximo a ser respeitado pelo órgão ambiental licenciador para fixação do montante de recursos a ser destinado na implantação e/ou manutenção de unidade de conservação do grupo de proteção integral; e, b) inserir critérios básicos para a aplicação desses recursos, a fim de garantir a correta destinação dos mesmos.

Para isso, o projeto de lei em comento altera o § 1º e acrescenta os §§ 4º e 5º ao art. 36 da Lei nº 9.985/2000, *in verbis*:

Art. 36. ...

§ 1º O montante de recursos a ser destinado para esta finalidade deve ser fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento, respeitados o limite mínimo de meio por cento e o limite máximo de cinco por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento.

...

§ 4º A aplicação dos recursos da compensação ambiental de que trata este artigo nas unidades de conservação, existentes ou a serem criadas, deve obedecer à seguinte ordem de prioridade:

I – regularização fundiária e demarcação das terras;

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

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

IV – desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação;

V – desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento;

VI – implantação de programas de educação ambiental.

§ 5º No caso de que trata o § 3º, os recursos destinados à unidade afetada e respectiva área de amortecimento devem ser aplicados na sua proteção, na elaboração, revisão ou implantação do plano de manejo da unidade, ou na implantação de programas de educação ambiental.

O § 1º acrescenta um percentual máximo para a exigência de compensação ambiental a ser aplicado sobre os custos totais previstos para a implantação do empreendimento, o que nos parece ser positivo, tendo em vista que na redação original da Lei, que se pretende alterar, não há tal fixação, o que pode ensejar a aplicação de qualquer percentual na hipótese referida.

⁵² Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Todavia, o percentual máximo constante do projeto de lei foi fixado em de 5% (cinco por cento) dos mencionados custos totais.

Já com relação ao § 4º, inserido no art. 36 da lei em comento, este nada mais é do que mera repetição do art. 33 do Decreto nº 4.340/2002, que, caso o projeto de lei seja aprovado, passará a constar da própria Lei.

O § 5º do art. 36 do projeto de lei, que altera o atual § 3º deste mesmo artigo, não traz significativa alteração à redação anterior.

Verificou-se no *site*⁵³ da Câmara dos Deputados que o referido projeto de lei recebeu emenda do Ilustríssimo Deputado Ronaldo Dimas.

Com relação à emenda apresentada pelo Ilustríssimo Senhor Deputado Federal Ronaldo Dimas, cabe ressaltar três aspectos: 1) que é fixado um único percentual de 0,5% (meio por cento) do valor do investimento despendido na implantação do empreendimento⁵⁴ a ser exigido a título de compensação ambiental; 2) a inserção do § 5º, onde é considerado, para efeito de isenção ou redução do valor devido como compensação ambiental, os impactos ambientais positivos sobre florestas ou outros ecossistemas gerados pelo empreendimento ou as ações realizadas pelo empreendedor destinadas à implantação, gestão e manutenção de Unidades de Conservação do Grupo de Uso Sustentável⁵⁵, redação que se afigura, no nosso entender, extremamente benéfica ao meio ambiente e ao empreendedor; e, 3) que o art. 36-B da emenda ao projeto de lei, embora tenha definido o momento da fixação do valor a ser pago a título de compensação ambiental, não define o momento do seu efetivo desembolso, o que, a nosso ver poderia ocorrer, como já mencionado, quando da emissão da licença de operação, que corresponde ao final da etapa de implantação do empreendimento, consoante já exposto no item 6.4 *supra*⁵⁶.

Tal posicionamento é importante especialmente no sentido de evitar a interpretação de que o empreendedor deveria pagar a compensação ambiental no momento da licença prévia, quando o empreendimento ainda sequer foi instalado.

⁵³ Site acessado em 25/11/2004.

⁵⁴ Art. 36-A. O montante de recursos a ser pago pelo empreendedor nos termos do art. 36 desta lei, será proporcional aos impactos ambientais negativos não mitigáveis causados pelo empreendimento e não poderá ser superior a 0,5% (meio por cento) do valor do investimento despendido na sua implantação.

⁵⁵ Art. 36-A. ...

§ 5º Serão considerados, para efeito de isenção ou redução do valor devido como compensação ambiental, os impactos ambientais positivos sobre florestas ou outros ecossistemas gerados pelo empreendimento ou as ações realizadas pelo empreendedor destinadas à implantação, gestão e manutenção de Unidades de Conservação do Grupo de Uso Sustentável.

⁵⁶ Art. 36-B. Na implantação de novos empreendimentos em que for devida compensação ambiental, o respectivo valor será definido pelo órgão licenciador, por ocasião da emissão da Licença Prévia ou, quando esta não for exigível, da emissão da Licença de Instalação.

De qualquer forma, em nossa opinião, o percentual máximo para exigência da compensação ambiental deveria ser fixado em lei, para dar atendimento ao princípio da segurança jurídica aos empreendedores, sendo que, para tanto, deve-se ter em conta, ainda, os princípios da isonomia, da proporcionalidade e da razoabilidade, posto que, em tese, não seria possível admitir a possibilidade de compensação de danos ambientais a serem ocasionados pela implantação de empreendimentos que sejam considerados excessivamente gravosos ao meio ambiente, isto diante do direito de todos à sadia qualidade de vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consoante preconiza o *caput* do artigo 225 da Constituição Federal⁵⁷.

Diante do exposto, não podemos concordar, por exemplo, com a fixação pelo IBAMA do percentual de 2,11%, a título de compensação ambiental, incidente sobre o custo total do Gasoduto Campinas-Rio, posto que inexistente o citado percentual máximo previsto em Lei bem como metodologia preestabelecida para a apuração do grau de impacto decorrente da implantação do empreendimento.⁵⁸

6.7 AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO NO ARTIGO 36 DA LEI Nº 9985/00 E NO DECRETO Nº 4340/02 DO QUE SE DEVE ENTENDER POR “CUSTO TOTAL DE IMPLANTAÇÃO DE UM EMPREENDIMENTO”

Outra questão que se apresenta é o que se deve entender por “custo total de implantação de um empreendimento” e qual a abrangência da expressão “custo total” quando o empreendimento é efetivado por etapas.

Não conseguimos encontrar, na pesquisa realizada para elaboração deste trabalho, nenhum doutrinador que respondesse ao primeiro questionamento, assim, diante de todo o exposto anteriormente neste capítulo, ousamos concluir que não deverão ser incluídos no referido “custo total para implantação do empreendimento” os custos das atividades anteriores

⁵⁷ *Caput* do Art. 225 – “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

⁵⁸ Constante da condicionante 2.18 da Licença de Instalação nº 251/2004, datada de 16/06/2004, com a seguinte redação:

Formalizar no prazo de 60 (sessenta) dias, junto ao IBAMA, o Termo de Compromisso de Compensação Ambiental, em atendimento ao art. 36 da Lei nº 9985/2000 – Lei do SNUC, no valor de 2.11% do total do empreendimento, conforme Termo de Concordância constante à folha 882 do Processo Administrativo nº 02001.006217/01-76.

a tal implantação, ou seja, levadas a efeito antes do início da instalação do empreendimento, o que inclui os custos despendidos com os projetos e planos executados visando à obtenção da licença prévia de um determinado empreendimento.

Assim, especificamente no que se refere à indústria do petróleo, os custos das atividades de pesquisa sísmica, de perfuração de poços - pelas quais se visa encontrar as jazidas de petróleo e gás - e prévia de produção - destinada à verificação da viabilidade técnica e econômica da exploração das jazidas de petróleo e gás encontradas - não deveriam ser incluídos nos citados custos totais de implantação do empreendimento, já que esta última se inicia após a declaração de viabilidade técnica e econômica referidas.

Quanto ao segundo questionamento relativo à abrangência de “custo total” quando o empreendimento é implantado por etapas, Machado (2005, p.789-790) se manifesta pela possibilidade de que o custo total a ser despendido incida somente sobre cada uma das etapas que deva se realizar imediatamente, o que dará ensejo a diversos pagamentos relativos às diversas etapas da implantação do empreendimento. Porém, o autor menciona que isto somente pode ocorrer quando as licenças ambientais também são concedidas por etapas, sendo que caso haja uma licença integral, o pagamento da compensação ambiental também deve ser feito dessa forma, e, conclui que se deve entender por “custo da implantação” o custo do empreendimento planejado até a fase de plena produção ou operação.

Não podemos concordar com tal entendimento, em que pese seu respeitável prolator, sendo que nos reportamos aos argumentos postos no item 6.4 deste capítulo, que tratou sobre o que se deve entender por “implantação de um empreendimento”, sendo que somente deverão ser incluídos no custo total referido na Lei, ou seja, “custo total previsto para implantação do empreendimento” e não os anteriores ou posteriores à dita implantação.

Assim, os custos das atividades anteriores a tal implantação, ou seja, levados a efeito antes do início da instalação do empreendimento, o que inclui os custos despendidos com os projetos e planos executados visando à obtenção da licença prévia de um determinado empreendimento, não deverão ser computados no referido “custo total previsto para implantação do empreendimento”.

Especificamente no que se refere à indústria do petróleo, os custos das atividades de pesquisa sísmica, de perfuração de poços - pelas quais se visa encontrar as jazidas de petróleo e gás - e prévia de produção - destinada à verificação da viabilidade técnica e econômica da exploração das jazidas de petróleo e gás encontradas - não deveriam ser incluídos nos citados custos totais de implantação do empreendimento, já que esta última se inicia após a declaração de viabilidade técnica e econômica referidas.

Não conseguimos encontrar na indústria do petróleo exemplos relacionados à situação problemática apontada, mas somente, tivemos notícia do envio pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, de forma genérica, de notificações para os empreendedores para informação acerca dos custos totais previstos para a implantação dos empreendimentos em licenciamento.

6.8 AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO NO ARTIGO 36 DA LEI Nº 9985/00 E NO DECRETO Nº 4340/02 DA FORMA DE PAGAMENTO DOS RECURSOS DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL E DE METODOLOGIA DEFINIDA PARA A GRADUAÇÃO DOS IMPACTOS AMBIENTAIS SIGNIFICATIVOS NEGATIVOS NÃO MITIGÁVEIS PARA FINS DE FIXAÇÃO DO PERCENTUAL DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL A SER EXIGIDA

Por outro lado, não foi prevista na Lei e no Decreto 4.340/02 a forma de pagamento da compensação ambiental (mediante pagamento em pecúnia, dação em pagamento, exigência de obrigação de fazer); se tal pagamento deveria ser efetivado de forma integral ou parcelada; o instrumento pelo qual será exigida a compensação ambiental (convênio; termo de compromisso etc), nem tampouco, a forma ou critério de graduação dos impactos ambientais, o que impede o empreendedor de aquilatar as dificuldades para o atendimento de tal exigência.

O Decreto apenas dispôs que os percentuais serão fixados, gradualmente, a partir de meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, considerando-se a amplitude dos impactos negativos gerados, não mitigáveis e passíveis de riscos que possam comprometer a qualidade de vida de uma região ou causar danos aos recursos naturais.

No artigo 32 do Decreto nº 4.340/02 consta que, para a exigência da compensação ambiental, deverá ser criada, no âmbito dos órgãos ambientais licenciadores, câmaras de compensação ambiental, que deverão ter em sua composição representantes do órgão, que terão como finalidade analisar e propor a aplicação da compensação ambiental de acordo com

os estudos ambientais realizados e percentuais definidos, proposta esta que deverá ser aprovada pela autoridade competente do órgão ambiental licenciador.⁵⁹

Assim, para que a compensação ambiental possa ser fixada acima do mínimo legal deve ser criada Câmara de Compensação Ambiental no âmbito do órgão licenciador e obedecida a sistemática posta no referido artigo 32 do Decreto nº 4340/02.

Não foram estabelecidos, ainda, os parâmetros para graduação dos impactos ambientais negativos para fins da fixação do percentual a incidir sobre o custo total de implantação do empreendimento, o que deveria constar do regulamento da Lei referida.

Atualmente, como já mencionado no âmbito deste trabalho, encontra-se em desenvolvimento a metodologia para a fixação do grau de impacto negativo significativo do empreendimento, com o intuito, também, de balizar a fixação do percentual acima do mínimo legalmente previsto, o que está sendo objeto de elaboração de proposta pelo IBAMA, que provavelmente será replicada pelos órgãos estaduais de meio ambiente devido às dificuldades do seu desenvolvimento.

Cumprir mencionar, ainda, que no âmbito do IBAMA foi expedida a Instrução Normativa nº 47/04-N, de 31/08/2004, que estabelece procedimentos para a gestão da compensação ambiental, onde consta que o termo de compromisso é o instrumento hábil ao estabelecimento das condições de execução da compensação ambiental que deverá ser assinado até a liberação da Licença de Instalação, conforme seu artigo 3º, inciso II, porém, não estabelece a metodologia referida, o que nem poderia fazer, posto que esta deveria ser objeto de regulamentação via Decreto.

É importante repisar neste aspecto, nossa opinião já manifestada no item 5.7 deste capítulo, no sentido de que o percentual máximo para exigência da compensação ambiental deveria ser fixado em lei, a fim de se dar atendimento ao princípio da segurança jurídica aos empreendedores, sendo que, para que a compensação ambiental possa ser fixada acima do mínimo legal, a aferição dos impactos significativos negativos não mitigáveis deve ser apurada pela Câmara de Compensação Ambiental, a ser criada no âmbito de cada órgão ambiental licenciador, com fundamento nas conclusões contidas no EIA/RIMA, e, com base em metodologia preestabelecida que deverá levar em conta os princípios da isonomia, da proporcionalidade e da razoabilidade, posto que, em tese, conforme já mencionado, não seria possível admitir a possibilidade de compensação de danos ambientais a serem ocasionados pela implantação de empreendimentos que sejam considerados excessivamente gravosos ao

⁵⁹ Ver item 5.7 do Capítulo 5 deste trabalho, quanto ao momento em que passou a ser exigível a compensação ambiental.

meio ambiente, isto diante do direito de todos à sadia qualidade de vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consoante preconiza o *caput* do artigo 225 da Constituição Federal.

A ausência de tais marcos normativos cria também problema ao empreendedor, pois o órgão licenciador vem definindo, sem base legal ou regulamentar, tais critérios, que deveriam ser previamente conhecidos do empreendedor.

O IBAMA, com base na Instrução Normativa nº 47/04-N, de 31/08/2004,⁶⁰ tem exigido dos empreendedores a assinatura de termo de concordância, seguido de termo de compromisso do qual deverão constar as obrigações do empreendedor-compromitente, onde, ora se exige o mero repasse de dinheiro que deverá ter sua aplicação vinculada à unidade(s) de conservação(ões), em regra, pertencentes ao grupo de proteção integral, ou, também à unidade(s) de conservação pertencente(s) ao grupo de uso sustentável, se tal(is) espécie(s) de unidade(s) for(em) afetada(s) pela implantação do empreendimento, levando em conta o apurado no EIA/RIMA e as propostas nele contidas e ouvido o empreendedor; ora, se exige a implementação diretamente pelo empreendedor das obrigações de fazer (como exemplo, pode-se mencionar a regularização fundiária; aquisição de equipamentos e serviços para as unidades de conservação com os recursos da compensação ambiental).

Porém, como dito, não é claro na Lei e não foi objeto do Decreto se a exigência de compensação ambiental consistiria em de mero repasse de dinheiro ou na realização de medidas indicadas a serem adotadas em unidades de conservação, porém, de qualquer forma, deve-se ter em mente que, de acordo com o princípio do acesso à justiça, a obrigação fixada deverá ser sempre a menos gravosa ao empreendedor.

Exemplo concreto do problema posto, ocorre no procedimento de licenciamento ambiental, em trâmite junto ao IBAMA, para cumprimento da condicionante contida na Licença de Operação do Gasoduto Campinas-Rio, onde o órgão ambiental pretende que o Consórcio Malhas execute inúmeras medidas em unidades de conservação, o que está ainda sendo objeto de definição⁶¹.

⁶⁰ Anexo D

⁶¹ Processo Administrativo nº 02001.006217/01-76.

Em fase de discussão para atendimento à condicionante 2.18 da Licença de Instalação nº 251/2004, datada de 16/06/2004, com a seguinte redação:

Formalizar no prazo de 60 (sessenta) dias, junto ao IBAMA, o Termo de Compromisso de Compensação Ambiental, em atendimento ao art. 36 da Lei nº 9985/2000 – Lei do SNUC, no valor de 2.11% do total do empreendimento, conforme Termo de Concordância constante à folha 882 do Processo Administrativo nº 02001.006217/01-76.

6.9 DIVISÃO DOS RECURSOS DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PREVISTA NO ARTIGO 36 DA LEI Nº 9985/00 E NO DECRETO Nº 4340/02

Não há critério fixado para a divisão dos recursos da compensação ambiental, além das referências contidas nos §§ 2º e 3º do artigo 36 da Lei do SNUC, que ora se transcreve novamente para melhor compreensão:

Art. 36...

...

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

§ 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.

Assim, a Lei prescreve que cabe ao órgão ambiental a definição das unidades de conservação que serão aquinhoadas com os recursos da compensação ambiental, sendo que para esta definição deverão ser consideradas as propostas apresentadas no EIA/RIMA, devendo ser ouvido o empreendedor, não sendo descartada a hipótese de criação de novas unidades de conservação.

Há, ainda, a referência à exceção prevista no § 3º do artigo 36 da Lei nº 9.985/2000, ou seja, quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica do Grupo de Uso Sustentável ou sua zona de amortecimento, parte dos recursos da compensação ambiental deverão ser aplicados em tal(is) unidade(s).

Porém, não há qualquer menção na Lei do SNUC ou no seu Decreto regulamentador de como deve ser efetivada a divisão dos recursos obtidos a título de compensação ambiental, em decorrência da implantação de determinado empreendimento de significativo impacto ambiental negativo não mitigável ao meio ambiente.

Assim, deveria ser acrescido ao regulamento da Lei, de maneira clara, critério de divisão dos recursos da compensação ambiental, o que hoje não existe, situação que tem gerado problemas.

Exemplo disso é a Ação Civil Pública ajuizada pelo Município de Três Lagoas em face da PETROBRAS, do Estado do Mato Grosso do Sul, do Instituto do Meio Ambiente

Pantanal e da Secretaria de Estado do Meio Ambiente se insurgindo contra decisão do IBAMA, órgão licenciador do empreendimento, sobre a divisão dos recursos da compensação ambiental decorrente da implantação da Usina Termelétrica de Três Lagoas, pleiteando que seja aplicada integralmente a parcela equivalente a 50% (cinquenta por cento) do valor da compensação ambiental, destinada a outras unidades de conservação do Estado do Mato Grosso do Sul⁶².

6.10 EXIGÊNCIA DE OUTRAS ESPÉCIES DE “MEDIDAS COMPENSATÓRIAS E/OU REPARATÓRIAS” A TÍTULO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PREVISTA NO ARTIGO 36 DA LEI Nº 9985/00

A falta de precisão técnica no que se refere à utilização tanto pelo legislador, como pelos gestores ambientais públicos e privados dos termos “compensação ambiental” e “medida compensatória e ou reparatória”, uma pela outra, ou as tratando como espécie de indenização por danos ambientais ocorridos ou potenciais têm gerado inúmeros problemas e controvérsias.

Com efeito, não é raro encontrar os gestores ambientais públicos utilizando a expressão ou exigindo a adoção da “medida compensatória e/ou reparatória”, prevista no artigo 4º do Código Florestal (Lei Federal nº 4.771/65), como se fosse a “compensação ambiental”, estabelecida no artigo 36 da Lei Federal nº 9.985/00, ou, ainda, exigindo a adoção de outras medidas sob a alegação de que o empreendedor estaria cumprindo a obrigação constante do citado artigo 36 da Lei nº 9.985/00, isto, no âmbito dos procedimentos de licenciamento ambiental, fazendo constar como condicionantes das licenças ambientais expedidas.

Exemplo de disso consta da proposta de convênio para o “Desenvolvimento Sustentável das Comunidades da Área de Influência do gasoduto Coari-(Urucu)- Manaus”, apresentada pelo Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas – IPAAM, órgão licenciador estadual, nos autos do licenciamento ambiental, licença de instalação nº 061/04-01⁶³.

⁶² Processo nº 02102003318-5, 3ª Vara Cível da Comarca de Três Lagoas – MS

⁶³ Procedimento de licenciamento ambiental nº 0403/T/03.

6.11 OS IMPACTOS DOS PROBLEMAS APONTADOS E A GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA E PRIVADA

Inicialmente, é de se ressaltar, que este trabalho não tem a pretensão de exaurir o rol de problemas envolvendo a compensação ambiental prevista no artigo 36 da Lei nº 9985/00, o licenciamento ambiental e a gestão ambiental pública e privada, posto que existem inúmeros outros que foram, por exemplo, levantados no âmbito do grupo de trabalho do CONAMA sobre o assunto e que não foram abordados no âmbito desta dissertação.

Porém diante dos problemas levantados neste capítulo e de todo o estudo efetivado no âmbito desta dissertação verifica-se que:

6.11.1 Distinção Na Legislação Ambiental Entre As Expressões “Medida Compensatória E/OU Reparatória” E “Compensação Ambiental”

Para a legislação ambiental têm significados distintos as expressões “medida compensatória e/ou reparatória” e “compensação ambiental”, que não são observados pelos gestores ambientais públicos e privados que utilizam uma expressão pela outra, ou ainda, com significado diverso.

De fato, a falta de precisão técnica relativa a tais expressões leva tanto o legislador, como os gestores ambientais públicos e privados a utilizarem os termos “compensação ambiental” e “medida compensatória e ou reparatória”, uma pela outra, ou as tratando como espécie de indenização por danos ambientais ocorridos ou potenciais.

Com efeito, não é raro encontrar os gestores ambientais públicos utilizando a expressão ou exigindo a adoção da “medida compensatória e/ou reparatória”, prevista no artigo 4º do Código Florestal (Lei Federal nº 4.771/65), como se fosse a “compensação ambiental”, estabelecida no artigo 36 da Lei Federal nº 9.985/00, ou, ainda, exigindo a adoção de outras medidas sob a alegação de que o empreendedor se estaria cumprindo à obrigação constante do citado artigo 36 da Lei nº 9.985/00, isto, no âmbito dos procedimentos de licenciamento ambiental ou fazendo constar como condicionantes das licenças ambientais expedidas.

6.11.2 O Que Se Deve Entender Por “Medida Compensatória e/ou Reparatória” e “Compensação Ambiental”

Conforme posto na legislação, o instituto da compensação ambiental é aquele criado pelo artigo 36 da Lei nº 9985/00, que tem como finalidade o apoio e manutenção de unidade de conservação de forma exclusiva, exigida no âmbito de procedimento de licenciamento ambiental, com fundamento em EIA/RIMA onde se conclua que a implantação de determinado empreendimento ocasionará impacto ambiental negativo significativo não mitigável ao meio ambiente.

A “medida compensatória e/ou reparatória” é prevista na legislação, especificamente no artigo 4º do Código Florestal,⁶⁴ tem como finalidade mitigar e/ou reparar o impacto relativo à supressão de determinada vegetação em área de preservação permanente que, por situação excepcional, foi autorizada pelo órgão competente, sendo esta mitigação efetivada através do replantio das mesmas espécies nativas no mesmo local da supressão, ou, no caso de impossibilidade, por meio do replantio em outro local, desde que tenha a mesma função ecológica.

Em relação a tal medida mitigadora e compensatória há, também, inúmeros questionamentos que não serão objeto desta dissertação.

Pode-se dizer que até por influência da legislação estrangeira muitas vezes há a referência equivocada à compensação ambiental prevista no artigo 36 da Lei do SNUC como se tratando de uma espécie de indenização em dinheiro ou até como obrigação alternativa, que também não se confundem com os institutos referidos anteriormente.

6.11.3 Conseqüências advindas da Exigência pelos Gestores Ambientais Públicos da “Medida Compensatória e/ou Reparatória” ou de outra exigência, ao invés da “Compensação Ambiental” prevista no artigo 36 da Lei nº 9.985/00

Como visto, a “compensação ambiental” e “medida compensatória e/ou reparatória” se tratam de institutos jurídicos diversos, sendo que a utilização de uma no lugar da outra gera conseqüências indesejáveis.

⁶⁴ Este dispositivo legal é objeto da ADI nº 3540, que não é objeto de estudo no âmbito desta dissertação.

A exigência pelos gestores ambientais públicos, no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, na indústria do petróleo, da “medida compensatória e/ou reparatória” ou de outra exigência, ao invés da “compensação ambiental”, ou seja, em desacordo com o disposto no mencionado artigo 36 da Lei nº 9.985/00, gera a possibilidade de alegação, pelas autoridades competentes, seja pelo Ministério Público, seja por outros gestores ambientais públicos que venham a substituir os que outorgaram a respectiva licença ambiental, de irregularidades no procedimento de licenciamento ambiental.

Como conseqüência deste entendimento, o empreendedor estaria instalando ou operando seu empreendimento em desacordo com as normas legais, o que poderia gerar:

- 1) a aplicação da penalidade prevista no artigo 41 do Decreto nº 3179/99, por descumprimento de norma regulamentar;
- 2) a possibilidade cancelamento ou suspensão da licença expedida, na forma do artigo 19 da Resolução CONAMA 237/97, por descumprimento de condicionante de licença ambiental; e,
- 3) dar origem à nova exigência de cumprimento da citada “compensação ambiental”.

Também, outra conseqüência que poderá ser verificada em decorrência da hipótese aventada supra, é a eventual alegação de que tanto o empreendedor, como o gestor ambiental público teriam praticado ou estariam praticando as condutas previstas, respectivamente, como crimes previstos, respectivamente, nos artigos 60 e 67 da Lei Federal nº 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais)⁶⁵, especialmente pelo Ministério Público, único legitimado para o ajuizamento da ação penal.

Saliente-se que a exigência da compensação ambiental prevista no artigo 36 da Lei nº 9985/00 ao invés da “medida mitigadora e/ou compensatória” estabelecida no Código Florestal, quando aplicável, no âmbito do licenciamento ambiental, também pode dar origem às mesmas conseqüências referidas.

Diante da possibilidade da existência das sérias conseqüências mencionadas, advindas da exigência “compensação ambiental” prevista no artigo 36 da Lei nº 9985/00, ao invés da

⁶⁵ Art. 60 - *Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes:*

Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Art. 67- *Conceder o funcionário público licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público:*
Pena - detenção, de um a três anos, e multa.

Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de três meses aa um ano, sem prejuízo da multa.

“medida mitigadora e/ou compensatória” estabelecida no Código Florestal, ou ainda de outra exigência, em desacordo com a respectiva legislação, o empreendedor deve sempre verificar se a exigência que lhe é feita no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental está de acordo com a norma legal respectiva, e, caso contrário, deve impugná-la, de preferência, na primeira oportunidade que tomar conhecimento da exigência indevida administrativa ou judicialmente, embora se deva deixar marcado que, diante dos atributos do ato administrativo, especialmente o da presunção da legitimidade, imperatividade e auto-executoriedade, em princípio, não poderia o administrado-empendedor ser prejudicado por obedecer ato emanado da Administração Pública.

Embora exista a possibilidade de defesa do administrado-empendedor, como visto, concretamente, há a possibilidade de ocorrer as conseqüências citadas, que podem ocasionar inegáveis prejuízos, inclusive de caráter pessoal, tanto aos gestores ambientais públicos como aos empreendedores, sendo que, o atingimento destes últimos, com certeza, acarretará a inibição dos investimentos em empreendimentos que potencial ou efetivamente ocasionem significativa degradação ambiental, especificamente na indústria do petróleo.

7 CONCLUSÕES

7.1 A GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA E PRIVADA E A INDÚSTRIA DO PETRÓLEO

Os gestores das diversas atividades industriais, diante da atual busca da competitividade e sobrevivência, constataram a necessidade de reestruturação do gerenciamento dos seus negócios em face do progressivo aumento do questionamento pelo público das práticas gerenciais até então levadas a efeito, em virtude da percepção deste da falta de controle dos riscos das instalações pela indústria, da ausência de tratamento prioritário às questões relacionadas à segurança industrial e proteção ambiental ou no que se refere à responsabilização por seus processos e produtos.

Tal percepção do público vem gerando uma crescente pressão sobre os órgãos oficiais de controle ambiental e legisladores, o que vem dando ensejo à edição de leis e respectivas regulamentações cada vez mais severas e, por conseguinte, ao controle e à fiscalização mais exigentes.

Tais fatos, por sua vez, vêm exigindo das indústrias, especialmente a do petróleo, a adoção de soluções cada vez mais complexas para o atendimento à legislação, bem como à incessante busca de alternativas visando à melhoria do desempenho ambiental, com o fim último de gerenciamento dos riscos tecnológicos ambientais, bem como para reverter a percepção negativa do público.

Nesta alteração do modelo gerencial, a variável ambiental, sem sombra de dúvida, está obtendo papel de destaque crescente no gerenciamento dos negócios, passando mesmo a fazer parte do processo decisório no negócio em virtude dos fatores arrolados nas págs. 22 e 23 deste trabalho.

A gestão ambiental pública, de maneira geral, fundamenta-se no uso de ferramentas de “comando e controle” advindo do poder de polícia da Administração Pública, porém, tal prática, não tem sido capaz de resolver cabalmente os problemas ambientais.

Na tentativa de solucionar os problemas atuais, a gestão ambiental pública precisa incentivar a adoção de ações voluntárias ambientalmente corretas, que são opcionais aos gestores privados.

Outro conjunto importante de ações é de natureza econômica mais explícita, tais como a adoção de incentivos fiscais e subsídios à produção de produtos melhores ambientalmente

ou ao uso de energias renováveis, baseados no disposto nos artigos 12 e 13 da Lei nº 6.938/81.

A combinação das ações acima poderá gerar, ainda, um mercado muito favorável à produção e ao marketing de produtos ambientalmente aceitáveis e produzir melhorias em fatores ambientais.

Por outro lado, a gestão ambiental privada deve ter como foco a prevenção e o controle dos riscos tecnológicos ambientais, além da capacitação tecnológica nas melhores tecnologias disponíveis, pois, estas últimas, embora, para a melhoria da gestão ambiental seja condição necessária, não é suficiente.

No contexto atual, no qual é cada vez maior a importância da variável ambiental para a sociedade e para a tomada das decisões empresariais, a melhoria contínua, que, inclusive, é exigida pela norma voluntária NBR ISO 14001, é o caminho mais adequado a ser trilhado pelas empresas, incluídas aí as relacionadas à indústria do petróleo, para permanecer com a variável ambiental sob controle, evitando, assim, problemas ou transtornos de diversas ordens representado, por exemplo, pela eventual mudança da percepção do risco pela sociedade, ou, pela promulgação de legislação ambiental mais restritiva.

Os institutos da compensação ambiental (inserido no âmbito do licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental negativo e não mitigável) e do licenciamento ambiental estão relacionados intrinsecamente à gestão ambiental, tanto pública, quanto privada.

Isto porque, a gestão ambiental eficiente de um sistema determinado inclui atividades dentre as quais a relacionada à modificação do ambiente natural.

Desse modo, o licenciamento ambiental e a concessão da respectiva licença ambiental não se tratam, atualmente, de mera manifestação do exercício do poder de polícia da Administração quanto ao controle e fiscalização de atividade ou empreendimento legais, porém controlados, mas, são tidos como fato social e não apenas como ato formal da Administração Pública, relacionados como fatores críticos da gestão ambiental; e, considerando-se, ainda, que o instituto da compensação ambiental foi inserido no âmbito do licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental, tais institutos são relacionados à modificação, de caráter não mitigável, do ambiente natural, e, portanto, à gestão ambiental.

A gestão ambiental é imprescindível tendo em vista principalmente que o seu intuito maior é a prevenção e a precaução em relação às ocorrências ou eventos capazes de ocasionar danos ou degradação ambiental.

Assim, o licenciamento ambiental, como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente que é, está, por óbvio, intrinsecamente ligado à gestão ambiental, tanto pública quanto privada, posto que se caracteriza como forma de controle da Administração Pública das atividades potencialmente poluidoras e degradadoras de qualquer forma do meio ambiente.

Além disso, mais modernamente, como a licença ambiental é tratada como fato social, o respectivo procedimento de licenciamento é importante especialmente no que se refere ao controle das formas de produção, no tocante à adoção de programas de eliminação ou redução da geração de resíduos ou de produção mais limpa até o limite permissível característico de cada processo, prioritariamente ao tratamento, estocagem ou disposição, que também são objeto de controle da Administração Pública, além do controle acerca da realização de auditorias ambientais obrigatórias por lei.

O mesmo se diga do instituto da compensação ambiental criado pelo artigo 36 da Lei nº 9985/00, na medida em que se encontra inserido no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, estando relacionado à modificação, de caráter não mitigável, do ambiente natural.

Atualmente, a não adoção de um sistema de gestão ambiental pelo empreendedor que leve em conta tais institutos, invariavelmente pode vir a traduzir-se em: aumento de custos; redução de lucros; perda de posição no mercado e, na aplicação de penalidades administrativas (como multas, suspensão de atividades temporária ou permanente etc) e até na aplicação de penalidades criminais, tanto às pessoas físicas quanto jurídicas (como privação de liberdade para as primeiras e suspensão de atividades definitiva para as segundas etc).

Assim, a gestão ambiental privada e a adoção de um modelo de gestão, especialmente para a indústria do petróleo, devido ao seu potencial poluidor, vem se tornando imprescindível, na medida em que a variável ambiental está passando a ser considerada como parte integrante do negócio de petróleo.

Por outro lado, ainda, a boa gestão ambiental privada está se tornando, ainda, uma forma de oportunidade de abertura de mercados e prevenção contra restrições futuras quanto ao acesso a mercados e financiamentos internacionais e mesmo nacional.

Verifica-se que a proteção ambiental passou a ser um valor das empresas, explicitado publicamente como um dos objetivos por elas perseguidos, especialmente pelas relacionadas à indústria do petróleo, na medida em que esta deixou de ser considerada uma exigência constitucional e legal punida com inúmeras sanções, e passou a integrar o quadro de ameaças

e oportunidades, em que as conseqüências passam a significar vantagem competitiva e, mesmo, como fator definidor quanto à permanência ou saída do mercado.

Na medida em que a proteção ambiental está deixando de ser uma função da produção para torna-se uma função da administração, sendo contemplada na estrutura organizacional e interferindo no planejamento estratégico, a gestão ambiental, por sua vez, passou a ser imprescindível para o atingimento de tais objetivos.

7.2 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Todas as atividades, obras e empreendimentos que sejam potencial ou efetivamente poluidores ou degradadoras de qualquer forma do meio ambiente, de acordo com o artigo 10 da Lei Federal nº 6938/81, devem ser obrigatoriamente submetidos ao procedimento de licenciamento ambiental.

Assim, a instalação ou o desenvolvimento de qualquer atividade ou empreendimento na indústria do petróleo, por se caracterizar como potencialmente poluidor(a) ou degradador(a), de qualquer forma, do meio ambiente, é sempre suscetível de licenciamento ambiental.

Com a Constituição Federal de 1988, a preocupação com a proteção do meio ambiente passou a constar da própria Carta Política, sendo o Capítulo VI, do Título VIII, da Ordem Social, destinado exclusivamente ao meio ambiente, onde no inciso IV, do § 1º do artigo 225, destaca-se a exigência para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente de estudo de impacto ambiental, na forma da lei.

O licenciamento ambiental não se trata de serviço público e, sim, de uma manifestação típica do poder de polícia administrativa que, apesar de impor uma obrigação de fazer ao interessado, o seu objetivo é “sempre uma abstenção”, qual seja, evitar um dano oriundo do mau exercício do direito individual”.

No nosso entender o ato autorizativo ambiental tem natureza jurídica de licença, sendo que do seu caráter vinculado decorre a sua definitividade, enquanto que do caráter discricionário da autorização advém a sua precariedade.

Todavia, a definitividade da licença, advinda do seu caráter vinculado, não significa ser ela irrevogável, mesmo porque, o ato administrativo é sempre passível de revogação se,

posteriormente à sua prática, houver interesse público que justifique a sua revisão, seja este ato vinculado ou discricionário, e, isto para dar atendimento ao princípio basilar da Administração Pública, que é o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular.

A norma posta no artigo 9º, inciso IV, da Lei nº 6.938/81, apenas explicitou a possibilidade de revogação da licença ambiental, sendo que existe direito subjetivo à licença e não à instalação e operação de empreendimento, obra ou atividade efetiva ou potencialmente causadora de poluição ou degradação ambiental ou, ainda, utilizadora de recursos ambientais, posto que não há direito adquirido na hipótese, como amplamente demonstrado no capítulo 3 deste trabalho.

O ato autorizativo ambiental terá natureza jurídica de licença ou autorização ambiental, dependendo de se extrair da lei seu caráter vinculado ou discricionário, independentemente do *nomem iuris* utilizado por ela, coexistindo, dessa forma, ambas as espécies de ato administrativo autorizativo ambiental.

A consequência do reconhecimento da coexistência das licenças ambientais com as autorizações é a vinculação do agente público aos ditames legais, ou seja, caso a obra ou atividade dependa de um ato administrativo que se caracterize como licença, não poderá a Administração Pública agir de forma discricionária, anuindo com a instalação do empreendimento ou obra ou, ainda, com o desenvolvimento da atividade por razões de conveniência e oportunidade, sendo que, nesta hipótese, em se afastando o agente público do disposto na lei, por conta da inobservância do princípio da legalidade estrita aplicável à Administração Pública, estará sujeito às sanções administrativas, civis e criminais, especialmente em face da prática da conduta definida no artigo 67 da Lei nº 9.605/98.

O cabimento de indenização ao interessado em face da revogação da licença em geral, expedida validamente, ocorre desde que haja efetivo prejuízo, caso contrário, o interessado não fará jus a qualquer indenização.

No caso de revogação de licença ambiental, validamente expedida, em virtude de motivo superveniente, que demonstre ser o empreendimento lesivo ao meio ambiente, a melhor doutrina tem manifestado entendimento no sentido de que não haverá, em qualquer hipótese, o direito à indenização.

Tal entendimento é pautado em princípios constitucionais e normas específicas do Direito Ambiental, inaplicáveis ao Direito Administrativo, quais sejam:

- 1) princípio do poluidor pagador, mencionado no § 3º do artigo 225 da Constituição Federal e nos artigos 3º, incisos IV e V; 4º, inciso VII e 14, § 1º

da Lei nº 6.938/81, onde é prevista a responsabilidade civil objetiva do poluidor pelos danos ambientais ocasionados, ainda que a atividade desenvolvida por este seja lícita, ou melhor, tenha sido precedida de licenciamento regular e tenham sido adotadas todas as técnicas necessárias para tanto; e,

- 2) princípio da precaução, constante do artigo 225 da Constituição Federal, e, Princípio 15 da Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro, denominada de ECO/92 ou RIO/92, firmada em junho de 1992, por diversos Estados, dentre eles o Brasil.

Desse modo, a licitude da obra, empreendimento ou atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente, desenvolvida pelo titular da licença de instalação ou operação, não afasta a responsabilidade civil do poluidor pelos danos ambientais ocasionados, em face de tal responsabilidade, em matéria ambiental, ser aplicada na modalidade objetiva; bem como, em decorrência da aplicação do princípio da precaução; e, considerando, ademais, que estes impõem a prevalência do interesse público na preservação do meio ambiente sobre o particular, conclui-se que não há, nesta hipótese, direito adquirido à concessão da licença ambiental, sendo inerente ao risco da atividade, também, a possibilidade de revogação da licença regularmente concedida, caso ocorra a superveniência de motivo que revele a nocividade do empreendimento, obra ou atividade, não existindo, desse modo, direito à indenização em virtude da referida revogação.

Cumpre, apenas, ressaltar que:

1. a cassação da licença ambiental, regularmente concedida, deve se dar, apenas, como mencionado, caso ocorra a superveniência de motivo que revele a nocividade do empreendimento, obra ou atividade;
2. a referida cassação deve ser devidamente motivada, caso contrário o ato de cassação será nulo de pleno direito por ausência da necessária motivação.

A União, como os Estados, incluído aí o Distrito Federal, e os Municípios têm competência, devidamente outorgada pela Constituição Federal, segundo o artigo 23, VI e VII para proceder ao licenciamento ambiental por seus órgãos ambientais, que, indiscutivelmente, fazem parte do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, consoante disposto no artigo 6º da Lei nº 6.938/81.

Constata-se que os Municípios, por serem detentores de competência administrativa, também denominada de competência executiva ou implementadora, consoante lhes outorga o

artigo 23 da Carta Magna, dispõem de competência para proceder ao licenciamento ambiental sendo uma das interfaces do exercício do poder de polícia ambiental, na forma do artigo 30 da Constituição Federal.

Porém, para o pleno exercício da competência para licenciar ambientalmente, que foi outorgada pela Constituição, aos Municípios cabe criar, por meio de lei municipal específica, a obrigação de proceder ao licenciamento ambiental perante o órgão ambiental municipal, desde que o impacto ambiental seja de âmbito local, isto com vistas a dar atendimento ao disposto no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, que menciona que cabe aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, além, obviamente, da sua necessária estruturação para tanto.

A consequência da obtenção pelo dono de obra ou empreendedor que desenvolva atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente de licença expedida por órgão ambiental de ente federativo incompetente é a invalidade da licença ambiental.

Como decorrência dessa linha de raciocínio o dono de obra ou empreendedor que desenvolve atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente ou, ainda, utilizadora de recursos ambientais que esteja instalando, ampliando ou fazendo funcionar tais estabelecimentos ou atividades, de posse de licença expedida por órgão ambiental de ente federativo incompetente poderá, em tese, ser sujeito passivo em processo penal pelo suposto cometimento do crime tipificado no artigo 60 da Lei nº 9.605/98, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, diante da invalidade da licença ambiental obtida.

Outra consequência da obtenção de licença ambiental emitida por órgão incompetente, e, portanto, inválida, é a permissão para se obstar o início da atividade, ou, a sua interrupção se já iniciada pelo órgão licenciador competente, nos termos do estabelecido no seu artigo 72 da referida Lei nº 9.605/98.

Existindo o mínimo potencial poluidor ou degradador de qualquer forma do meio ambiente, estará o interessado, na instalação ou desenvolvimento de determinada obra empreendimento ou atividade, obrigado à obtenção da respectiva licença ambiental, isto porque nem a Lei Federal nº 6938/81, em seu artigo 10, onde há a previsão legal de obrigatoriedade de prévio licenciamento ambiental, nem seu Decreto regulamentador (atualmente Decreto Federal nº 99.270/91), por delegação da referida Lei, contém referência a determinado nível ou padrão de degradação ou potencial poluidor a partir do qual se considerará a atividade, obra ou empreendimento como sujeita ao licenciamento ambiental.

As condicionantes da licença ambiental são imposições resultantes de circunstâncias observadas durante o procedimento de licenciamento ambiental postas no corpo da licença ambiental pelo órgão público competente para sua respectiva expedição, que devem ser observadas pelo interessado para que a licença expedida permaneça válida.

Todavia, para a inserção de condicionantes nas licenças ambientais, também denominadas restrições, o órgão ambiental competente deverá obrigatoriamente fundamentar o motivo de tal inserção, isto porque o ato administrativo deve ser sempre motivado sob pena de nulidade, ainda que se entenda que tal ato seja discricionário.

Se as condicionantes da licença ambiental, ao serem inseridas, não forem devidamente motivadas pelo órgão ambiental, ou, se forem tecnicamente inadequadas ao caso concreto e/ou, ainda, de impossível cumprimento, são passíveis de impugnação administrativa, na forma posta na Lei do procedimento administrativo federal, em seus artigos 56 e 58.

Por outro lado, em não sendo impugnadas pelo empreendedor ou dono da obra, empreendimento ou atividade as condicionantes da licença ambiental, mesmo consideradas abusivas, em caso de descumprimento, com as devidas justificativas técnicas e jurídicas, autorizam, em tese, o órgão ambiental a suspender os efeitos da respectiva licença ambiental, ou, à autoridade superior a cassar a aludida licença, além de dar ensejo à responsabilização administrativa, e, eventualmente, civil e criminal, caso a conduta (ação ou omissão), respectivamente, também ocasione dano e seja caracterizada como tipo penal, embora passível de defesa.

Caso a licença ambiental seja deferida poderá o empreendedor, a partir de então, desenvolver a etapa da atividade ou empreendimento correspondente à licença obtida (licença prévia, de instalação ou de operação), caso contrário, estará vetada para ele o desenvolvimento de tal etapa da atividade ou empreendimento.

Na hipótese de negativa da licença ambiental, esta, também, deverá ser efetivada por decisão da autoridade competente em decisão devidamente fundamentada, isto com o intuito de afastar o abuso de poder e as arbitrariedades e de propiciar o contraditório, a ampla de defesa e o devido processo legal, na esfera administrativa, consoante é garantido pelo artigo 5º, inciso LV, da Carta Magna, além do fato do órgão ambiental competente ter obrigatoriamente de fazer constar da sua decisão, de forma fundamentada, o motivo da não concessão da licença ambiental.

O órgão ambiental deverá especificar no corpo da licença ambiental respectiva o seu prazo de validade, levando em conta o tipo de licença, em nível federal, na forma do artigo 18 da Resolução CONAMA 237/97.

Cumprе salientar que os prazos de validade tanto da licença prévia, como da licença de instalação, poderão ser prorrogados até o limite máximo estabelecido na Resolução CONAMA 237/97 para cada uma delas, segundo o disposto no § 1º do seu artigo 18.

No que se refere à licença de operação, conforme estabelece o § 2º do artigo 18 da Resolução CONAMA 237/97, podem ser fixados prazos específicos, para atender às peculiaridades do empreendimento ou da atividade, caso estas se encerrem ou modifiquem em prazos inferiores ao seu prazo de validade estabelecido como regra geral, que varia de quatro a dez anos.

Também, é mister ressaltar que todas as licenças são passíveis de renovação, embora no que se refere à licença de operação, dispõe o § 3º do artigo 18 da Resolução CONAMA 237/97 que esta, mediante decisão motivada, pode ter seu prazo de validade diminuído ou aumentado, após avaliação do desempenho ambiental da atividade ou do empreendimento, observados os limites postos no inciso III do mesmo dispositivo regulamentar.

O § 4º do artigo 18 da Resolução CONAMA 237/97 estabelece a possibilidade de prorrogação automática do prazo da licença ambiental de operação até a manifestação expressa do órgão competente acerca de sua renovação ou não, caso expirado o prazo de sua validade sem a referida e oportuna manifestação. (BRASIL, 1997)

Todavia, cumprе lembrar que a constitucionalidade e da legalidade do § 4º do artigo 18 da Resolução CONAMA 237/97, e, portanto, da possibilidade de prorrogação automática do prazo da licença ambiental de operação caso expirado seu prazo de validade, até a manifestação expressa do órgão licenciador competente, é objeto de controvérsia na doutrina, sendo que a análise desta não é objeto desta dissertação.

O autolicenciamento ambiental é a situação na qual licenciador e licenciado se confundem na mesma pessoa jurídica de direito público.

O autolicenciamento se afigura um tanto esdrúxulo, a uma, porque há a ausência de neutralidade do licenciador, uma vez que o bem ambiental merece atenção especial, por se tratar de bem difuso, pertencente à toda a coletividade e qualquer modo de vinculação na apreciação do projeto ou empreendimento que se pretende licenciar comprometerá a segurança necessária exigida pela sociedade, na qualidade de titular do patrimônio ambiental; a duas, porque há ofensa aos princípios da impessoalidade e da moralidade públicas, consagrados no artigo 37 da Carta Magna.

Ademais, os princípios da prevenção e da precaução nos parecem ser abalados pela falta de credibilidade do autolicenciamento.

No nosso entender para maior segurança da lisura do procedimento seria oportuna, por exemplo, a inserção de previsão, por meio de lei, da obrigatoriedade de intervenção do Ministério Público, na sua respectiva esfera de atribuição, estadual ou federal, em todos os procedimentos de licenciamento ambiental onde o Estado (União, Estado, Distrito Federal e Município) estivesse licenciando seus próprios empreendimentos, obras e atividades.

7.3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO

Durante a década de 90 houve um intenso processo de privatização e de concessão de serviços públicos, sendo que a consequência desse processo foi a tentativa de introdução de um novo modelo administrativo, o das agências reguladoras estabelecidas com as Emendas Constitucionais nºs 8 e 9 de 1985.

Com tal alteração, o monopólio da União da atividade de exploração e produção de petróleo continua a existir, na forma do artigo 177 da Constituição Federal, porém, passou a ser exercido sob o regime de concessão de serviços, ou seja, a União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas no citado dispositivo da Carta Magna, observadas as condições previstas na Lei nº 9478/97.

A Agência Nacional de Petróleo – ANP atua sobre o monopólio de petróleo e, como as demais agências reguladoras, é entidade integrante da Administração Federal indireta, submetida ao regime autárquico especial, criada por lei especial, com independência funcional em relação ao Poder Executivo, e que tem por função regulamentar um determinado setor do mercado, com vistas a impedir a existência de monopólios, garantir direitos dos consumidores, fixar tarifas etc.

Diante da forte controvérsia doutrinária acerca do real poder das agências reguladoras, tendo em vista que o poder regulamentar de leis, em nível federal, compete ao Presidente da República (art. 84, IV, CF), a tendência que se verifica é o reconhecimento a estas agências de um grau de liberdade para dispor sobre matérias que as autarquias públicas normalmente não possuem.

A ANP é um instrumento da Política Energética Nacional, especialmente voltado para o setor de hidrocarbonetos, vinculado ao Ministério de Minas e Energia.

As atribuições da ANP, embora relacionadas diretamente com a qualidade da operação das atividades de petróleo, guardam muita proximidade com o controle ambiental, isto porque a má operação quase sempre gera efeitos indesejáveis ao meio ambiente.

Os contratos-padrão de concessão para exploração de petróleo, elaborados pela citada agência, são genéricos no que diz respeito à inclusão de cláusulas referentes à observação e respeito à legislação ambiental brasileira e das obrigações delas resultantes, tendo sido adotado o modelo segundo o qual as questões ambientais foram deixadas para o campo regulatório, com sua exclusão do campo contratual.

As cláusulas do contrato de concessão que estão relacionadas com a proteção do meio ambiente trazem vantagens e desvantagens.

Um dos requisitos para a obtenção da autorização para operação da ANP (a quem compete o controle e a fiscalização das condições operacionais e econômicas das instalações e equipamentos do concessionário) é a apresentação pelo concessionário da licença ambiental expedida pelo órgão ambiental competente na forma das normas infra-legais expedidas pela ANP, sendo que a Lei nº 9966/00, em seu artigo 27, e seu Decreto Regulamentar (Decreto nº 4136/02) dispõem que em todas as hipóteses de descumprimento desta legislação, relativa à poluição por óleo ou substâncias nocivas ou perigosas, deverá ser informada a ANP.

A ANP não detém poder de polícia ambiental, que é atribuído, apenas aos órgãos integrantes do SISNAMA, e, à Capitania dos Portos do Ministério da Marinha no caso específico posto no artigo 27 da Lei nº 9966/00.

O procedimento de licenciamento da atividade, denominada EXPROPER, é realizado em conformidade com o artigo 10 da Lei 6938/81 - Lei da Política Nacional de Meio Ambiente -, regulamentada pelo Decreto nº 99.274/90, pela Resolução CONAMA 23/94, que estabelece procedimentos específicos para essa área da indústria do petróleo, e, ainda, pela Resolução CONAMA 237/97, que atua como norma geral do licenciamento ambiental para qualquer atividade, obra ou empreendimento potencialmente poluidor ou degradador de qualquer forma do meio ambiente.

Com o objetivo de atender especificidades da indústria do petróleo, particularmente, na atividade de Exploração e Produção (E&P) na área *off shore*, considerando:

- 1) que a atividade ora denominada EXPROPER (Exploração, Perfuração e Produção de Petróleo e Gás Natural), se reveste de intenso dinamismo, sendo o lapso temporal entre uma fase e outra, por vezes, imperceptível; e,

2) que podemos entender como uma fase preliminar da atividade petrolífera que visa verificar se em determinada área há ocorrência de óleo técnica e comercialmente explorável, o CONAMA aprovou a Resolução CONAMA nº 23/94, por meio da qual foram criados critérios específicos para licenciamento ambiental visando o melhor controle e gestão ambiental das atividades relacionadas à exploração e lavra de jazidas de combustíveis líquidos e gás natural, na forma da Legislação vigente.

Assim, a partir da edição da Resolução CONAMA 23, de 07 de dezembro de 1994, o licenciamento ambiental das atividades relacionadas à exploração, perfuração e produção de petróleo e gás natural, na área *offshore* passou a ter procedimento específico, sendo consideradas como atividades de exploração e lavra de jazidas de combustíveis líquidos e gás natural as seguintes atividades:

- a) perfuração de poços para identificação das jazidas e suas extensões;
- b) produção para pesquisa sobre viabilidade técnica e econômica da jazida;
- c) instalação dos sistemas de produção e escoamento de petróleo e gás natural; e,
- d) produção efetiva para fins comerciais.

No que se refere à atividade de exploração, produção e perfuração de petróleo – EXPROPER no mar, a necessidade de licenciamento estadual somente se caracterizará para as atividades de apoio e transporte.

A Resolução CONAMA 23/94, ainda que de forma parcial, estabelece que o Estudo de Impacto Ambiental é uma das diferentes modalidades de Avaliação Ambiental que poderá ser exigida, diante do caso concreto, ou seja, quando se verificar que a atividade poderá ocasionar significativo impacto ambiental.

O processo de licenciamento ambiental das atividades de exploração e produção do petróleo e gás natural *offshore* engloba, após a aprovação dos documentos e estudos ambientais exigidos, a expedição das seguintes licenças ambientais, autorizando as atividades abaixo descritas:

- 1) Licença Prévia de Perfuração – LPper, que exige para sua concessão a elaboração do Relatório de Controle Ambiental – RCA e, autoriza, após a aprovação de tal estudo ambiental a atividade de perfuração;
- 2) Licença Prévia de Produção para Pesquisa – LPpro, que exige para sua concessão a elaboração de Estudo de Viabilidade Ambiental – EVA e autoriza, após a aprovação deste a atividade de produção para pesquisa da viabilidade técnica e econômica da jazida;

- 3) Licença de Instalação – LI, que autoriza, após aprovação do Estudo de Impacto Ambiental – EIA, a instalação de novos empreendimentos de produção e escoamento, caso no campo ou área ainda não existam empreendimentos instalados, ou, após a aprovação do Relatório de Avaliação Ambiental – RAA, autorizando a instalação de empreendimentos de produção e escoamento em campo ou área onde já se encontra implantada a atividade;
- 4) Licença de Operação – LO, que autoriza, após a aprovação do Projeto de Controle Ambiental – PCA, o início da operação, quando se tratar de produção.

Há diversas espécies de estudos previstas na Resolução CONAMA 23/94, do gênero Avaliação de Impacto Ambiental, que deverá providenciar o interessado dependendo do tipo de licença para a atividade EXPROPER que pretenda executar.

A omissão constante da Resolução CONAMA 23/94 consistente na inexistência de prazo fixado para emissão, pelo órgão ambiental, do Termo de Referência – TR para nortear a elaboração do estudo ambiental e documentos cabíveis na hipótese, implica em que, a maioria dos procedimentos de licenciamento ambiental não se encerrem nos prazos previstos no artigo 14 da Resolução CONAMA 237/97.

Embora a Resolução CONAMA 23/94 seja anterior à Resolução CONAMA 237/97, esta última tem caráter de norma geral, enquanto que a primeira se caracteriza como norma específica para área de petróleo.

Apesar da existência de questionamento na doutrina quanto à constitucionalidade e legalidade das licenças previstas na Resolução CONAMA 23/94, tal norma regulamentar vem sendo aplicada normalmente, não tendo sofrido qualquer questionamento judicial, o que pode ser decorrente da sua legitimidade, advinda de sua forma de aprovação (com a participação paritária no CONAMA de representantes da indústria, do Ministério Público e da sociedade) e de sua compatibilidade com a realidade, posto que são tidas como adequadas diante da dinâmica das atividades, sendo expedidas corriqueiramente pelo órgão ambiental competente.

Constatou-se que, embora a Resolução CONAMA 23/94 abarque o licenciamento de todas atividades relacionadas à exploração e lavra de jazidas de combustíveis líquidos de petróleo e gás natural, sendo que o controle e a expedição das licenças ali previstas competiria ao IBAMA ou aos órgãos estaduais de meio ambiente, dependendo do caso concreto, nos Estados da Federação onde a PETROBRAS desenvolve as atividades denominadas de EXPROPER em terra (*onshore*), como Amazonas, Rio Grande do Norte, Bahia, Espírito Santo, não são utilizados os procedimentos e critérios constantes da mencionada Resolução

CONAMA 23/94, mas sim, a legislação ambiental estadual, o que não foi objeto de estudo aprofundado no âmbito desta dissertação.

A Resolução CONAMA 350, de 06 de julho de 2004, foi editada diante das discussões existentes acerca da necessidade ou não de prévio licenciamento ambiental da atividade de aquisição de dados sísmicos marítimos e em zonas de transição, bem como de tal atividade ser considerada de baixo impacto ambiental.

De acordo com tal Resolução são os seguintes os tipos de licenças e as atividades autorizadas com a concessão de tais licenças:

1) ATIVIDADE: aquisição de dados sísmicos marítimos e em zonas de transição

TIPO DE LICENÇA: Licença de Pesquisa Sísmica - LPS.

ESTUDO AMBIENTAL APLICÁVEL:

- a) Classe 1 - Levantamentos em profundidade inferior a 50 metros ou em áreas de sensibilidade ambiental, sujeitos à elaboração de PCAS e EAS/RIAS;
- b) Classe 2 - Levantamentos em profundidade entre 50 e 200 metros, sujeitos à elaboração de PCAS e EAS/RIAS;
- c) Classe 3 - Levantamentos em profundidade superior a 200 metros, sujeitos à elaboração de PCAS Projeto de Controle Ambiental (PCA);
- d) Para atividade considerada de significativo impacto ambiental EIA/RIMA

A grande novidade que trouxe a Resolução CONAMA 350/2005, e que, em nosso sentir trará maior celeridade ao procedimento de licenciamento ambiental das atividades de aquisição de dados sísmicos marítimos e em zonas de transição, é a inserção no inciso III do seu artigo 4º (que traz as etapas que devem ser obedecidas quando do licenciamento ambiental de tais atividades), do prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data de protocolo da solicitação, para que o IBAMA emita o Termo de Referência (TR), que deverá nortear o empreendedor quando da elaboração do estudo ambiental e documentos pertinentes ao caso concreto.

Nosso entendimento é baseado no fato de que, como não existe prazo fixado para emissão do Termo de Referência - TR pelo órgão ambiental, nem na Resolução CONAMA 23/94, nem na Resolução CONAMA 237/97, há demora na emissão do citado TR pelo órgão ambiental, o que, por sua vez, implica, como é fato notório, em que, a maioria dos procedimentos de licenciamentos ambientais não se encerrem nos prazos previstos no artigo

14 da Resolução CONAMA 237/97, que, como já dito anteriormente, tem caráter de norma geral, aplicável na lacuna da norma especial.

A solução contida na Resolução CONAMA 350/2004, de inserção de prazo para a expedição de Termo de Referência – TR, deveria ser adotada nas Resoluções referidas, relativas ao licenciamento ambiental, a fim de imprimir maior celeridade nestes procedimentos, tendo em vista que o órgão ambiental, por fazer parte da Administração Pública, deve obedecer o princípio da estrita legalidade, ou seja, observar o que consta da norma posta.

7.4 A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O artigo 36 da Lei nº 9985/00 instituiu a obrigação do empreendedor de pagar compensação ambiental, que deverá se consistir em apoio à manutenção e implantação de unidade de conservação, em regra do grupo de proteção integral, sendo que tal obrigação se dá no âmbito do procedimento de licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental.

Antes da edição da Lei Federal nº 9985/00 houve tentativas anteriores de instituição da “compensação ambiental” com destinação de recursos vinculada à determinada categoria de unidade de conservação, sendo que tais tentativas ocorreram com a edição das Resoluções CONAMA 10/87 e 02/96, porém, a nosso ver tais normas são inconstitucionais e ilegais, a par do fato da primeira ter sido expressamente revogada pela segunda, além de não ter sido convalidada na forma do disposto no artigo 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Não é pacífico o entendimento sobre a natureza jurídica da compensação ambiental, especialmente se se trataria de indenização ou tributo (taxa), cabendo aos tribunais pátrios a decisão sobre a natureza jurídica do instituto, caso seja necessário para o deslinde de determinado caso concreto.

A exigência de compensação ambiental passou a ser obrigatória a partir da data da vigência da Lei nº 9985/00, ou seja, a partir de 19/07/2000.

Considerando que no artigo 36 da Lei nº 9985/00 há menção à necessidade de sua regulamentação, tem-se que somente poderá ser cobrado percentual superior ao mínimo previsto se esta for objeto de regulamentação onde sejam fixados os critérios para a graduação

dos impactos negativos significativos não mitigáveis, e, além disso, seja criada a Câmara de Compensação Ambiental no âmbito do órgão licenciador competente para análise caso a caso, e, efetivação das propostas de compensação ambiental, levando em conta as postas no EIA/RIMA, em consonância com o disposto no artigo 32 do Decreto nº 4340/02.

Isto, ainda, desde que seja fixado por lei em sentido estrito o percentual máximo a ser cobrado a título de compensação ambiental.

Diante disso, enquanto não regulamentada a referida Lei nos aspectos citados, embora vigente, e não fixado mediante lei o teto máximo para tal compensação, ela carece de eficácia, não sendo exigível a compensação ambiental além do mínimo legal.

Extrai-se, portanto, do *caput* do artigo 36 da Lei nº 9985/00 que o momento de exigência da obrigação relativa à compensação ambiental tem relação com dois eventos concomitantes, quais sejam: 1) com a “implantação de empreendimento”; e, 2) com o licenciamento ambiental do empreendimento.

A Lei nº 9985/00 não exige que os empreendimentos em licenciamento causem ou venham a ocasionar impacto ambiental negativo em uma ou diversas unidades de conservação ou nas suas zonas de amortecimento. O que gera a obrigação a título de compensação ambiental é a ocorrência de “significativo impacto ambiental”, não necessariamente em unidade de conservação, decorrente da “implantação do empreendimento”, apurado, como dito, com base em EIA/RIMA, entendimento que foi reforçado com a edição do Decreto nº 5.566/05, que alterou a redação do artigo 31 do Decreto nº 4.340/02.

Antes de se questionar se os danos ambientais são compensáveis, deve-se analisar se tais danos são admissíveis diante do direito de todos à sadia qualidade de vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consoante preconiza o *caput* do artigo 225 da Constituição Federal.

O pagamento da compensação ambiental citada não isenta o poluidor de ter a denominada “responsabilidade residual ou integral do poluidor” pela reparação de dano ambiental posterior, ou seja, caso após o pagamento da compensação haja prejuízos ambientais causados pela empresa ou pela pessoa física, elas deverão ser responsabilizadas nas esferas administrativa, civil e/ou penal, eventualmente.

A obrigação a título de compensação ambiental não poderá ser inferior a 0,5% (meio por cento) dos custos totais previstos para a “implantação do empreendimento”, devendo tal percentual ser fixado pelo órgão ambiental competente, com base no grau dos impactos desta, apurados no estudo de impacto ambiental e respectivo relatório EIA/RIMA elaborados.

As unidades de conservação encontram-se em posição de exclusividade no

recebimento dos recursos advindos da compensação ambiental, na medida em que a Lei nº 9985/00 não previu outras formas de aplicação de tais recursos.

Assim, o órgão ambiental licenciador, no âmbito do licenciamento ambiental, não pode exigir a aplicação do recurso da compensação ambiental de forma diversa que a prevista no artigo 36 da Lei nº 9985/00 (Lei do SNUC), ou seja, em bem ambiental diverso de unidade de conservação.

Cumprido ao órgão ambiental licenciador a definição das unidades de conservação que serão beneficiadas com os recursos da “compensação ambiental”, porém, o citado órgão, para tal definição, deverá considerar as propostas apresentadas no EIA/RIMA, além de ouvir o empreendedor, sendo que pode ser, inclusive, contemplada a proposta de criação de novas unidades de conservação.

Quanto à aplicação dos recursos da compensação ambiental criada pelo artigo 36 da Lei nº 9985/00, o rol de prioridades constante do *caput* do artigo 33 do Decreto nº 4340/2002 deve ser obedecido obrigatoriamente pelo órgão ambiental licenciador.

A obrigação de pagamento de compensação ambiental surge da combinação de dois aspectos, de acordo com o estabelecido no artigo 36 da Lei nº 9985/00:

1) que a implantação do empreendimento em licenciamento seja passível de ocasionar significativo impacto ambiental, o que deve ser aferido por estudo de impacto ambiental e respectivo relatório (EIA/RIMA) (que, por sua vez, deve ser exigido de forma justificada tecnicamente pelo órgão ambiental, em decisão administrativa, que deverá ser devidamente motivada e fundamentada, ou em atenção ao princípio da prevenção, quando haja certeza técnico-científica de que o empreendimento a ser implantado ocasionará significativo impacto ambiental; ou, em atendimento ao princípio da precaução, quando não se tiver certeza técnico-científica dos impactos que a implantação de um empreendimento possa causar), estudo este que deverá ser exigido previamente à implantação do empreendimento; e, 2) que nas conclusões do EIA/RIMA conste que a implantação de determinado empreendimento ocasionará impacto ambiental significativo negativo, não mitigável, que coloque ou possa colocar em risco a qualidade de vida de uma região ou causar danos aos recursos naturais.

A compensação ambiental deverá abarcar todos os impactos negativos significativos não mitigáveis que serão decorrentes da implantação do empreendimento, caso no EIA/RIMA estejam previstos descartes ou emissões, mesmo que em padrões fixados em normas regulamentares, desde que sejam capazes de ocasionar impacto ambiental negativo significativo não mitigável, estas hipóteses deveriam estar abrangidas pela compensação

ambiental prevista no artigo 36 da Lei nº 9985/00, excluindo-se apenas eventuais futuros danos ao meio ambiente. Isto porque, esta foi a opção do legislador.

Não foi constatado, em pesquisa internacional a que tivemos acesso, instituto similar à compensação ambiental prevista no artigo 36 da Lei nº 9985/00, ou seja, de existência de obrigação nos moldes da lei brasileira, originária de procedimento de licenciamento ambiental de empreendimento de significativo impacto ambiental negativo não mitigável, com recursos vinculados à aplicação em unidades de conservação.

Nos países pesquisados (Estados Unidos, Canadá, Noruega União Européia e Reino Unido), a referência à “compensação”, quando existente, ou tem relação com as medidas técnicas apontadas no âmbito do EIA/RIMA para minimização ou eliminação dos impactos ambientais negativos “mitigáveis”, o que difere da compensação ambiental tratada neste trabalho, ou, tem similitude com a indenização sendo denominada *compensation*, por eventuais danos ambientais, não tendo relação com o procedimento de licenciamento ambiental.

7.5 PROBLEMAS RELACIONADOS À COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PREVISTA NO ARTIGO 36 DA Lei nº 9985/00 ESPECIFICAMENTE NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO

Empreendimentos para cuja implantação não seja exigível a elaboração de EIA/RIMA, não são passíveis da obrigação do pagamento de compensação ambiental, nem tampouco estão sujeitos à exigência de compensação ambiental, empreendimentos para os quais embora tenha sido exigido EIA/RIMA, das conclusões deste estudo não seja apontado impacto ambiental significativo negativo não mitigável.

Quando há medida mitigadora apontada no EIA/RIMA para a redução ou eliminação do impacto significativo negativo não há a incidência da compensação ambiental.

De acordo com o disposto no artigo 36 da Lei nº 9985/00, a compensação ambiental somente será exigível, no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, para a implantação de “empreendimentos”, não se referindo à “atividades” e “obras”, embora estas possam estar sujeitas ao licenciamento ambiental.

Saliente-se que tal entendimento que foi reforçado com a edição do Decreto nº 5.566/05, que alterou a redação do artigo 31 do Decreto nº 4.340/02.

As atividades relacionadas à indústria do petróleo de sísmica; de perfuração de poços para identificação das jazidas e suas extensões; de produção para pesquisa sobre viabilidade técnica e econômica da jazida não estão sujeitas à exigência da compensação ambiental, quer por não se tratar de hipóteses de implantação de “empreendimentos”, como exige o artigo 36 da Lei nº 9985/00, quer por não estarem sujeitas, em regra, à elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório (EIA/RIMA).

Ao que parece, o legislador excluiu as “atividades” do campo de incidência da exigência da compensação ambiental, criada pelo artigo 36 da Lei nº 9985/00, posto que estas têm caráter temporário, não sendo perenes - como são os “empreendimentos” – isto por que tais atividades são aplicáveis ainda na fase ou etapa de pesquisa, sendo que a cobrança de compensação ambiental nesta fase ou etapa não seria razoável, na medida em que ou não se tem certeza da existência de petróleo a ser explorado, ou não se sabe se há viabilidade técnica e comercial para sua exploração, o que inibiria investimentos nesta indústria.

De acordo com o artigo 36 da Lei nº 9985/00, a compensação ambiental é exigível na fase de “implantação” do empreendimento.

A etapa ou fase de “implantação” de um empreendimento é mais ampla do que fase ou etapa de sua “instalação”, sendo que “implantar” o empreendimento supõe a possibilidade imediata do funcionamento completo da unidade, que culmina com a concessão da licença de operação.

A exigência da compensação ambiental deve, portanto, ocorrer na fase de implantação do empreendimento, que vai desde a sua instalação até o início da operação, e não na fase da licença prévia, anterior à etapa de implantação do empreendimento, onde são apenas aprovados projetos e planos que demonstram a viabilidade do empreendimento não havendo o início da sua implantação, sendo que o empreendedor, mesmo tendo obtido a Licença Prévia – LP para o empreendimento poderá desistir de sua instalação.

O marco temporal inicial para a exigência da compensação ambiental é o início da instalação e o marco temporal final para tanto é o início da operação, sendo admissível, no máximo, que conste da licença prévia condicionante estabelecendo a exigência de compensação ambiental em atendimento à lei do SNUC, que deveria ser repetida como condicionante da licença de instalação, devendo ser efetivamente cobrada quando da emissão da licença de operação, que corresponde ao final da etapa de implantação do empreendimento, momento em que o empreendedor tem a exata noção dos custos totais de implantação do empreendimento.

Não é cabível a cobrança de compensação ambiental nas renovações da licença de operação do empreendimento, especialmente considerando que este, em princípio, é implantado com prazo indeterminado para operação, e tendo-se em conta que o início da etapa de operação do empreendimento se caracteriza como o marco final da implantação deste; e, que o empreendimento está sujeito a sucessivas renovações da licença ambiental de operação, sendo que, caso se entenda de forma diversa, o valor da compensação ambiental, em dado momento, poderá ultrapassar em muito o custo total da implantação do próprio empreendimento.

A ausência de previsão legal do percentual máximo a incidir sobre os custos totais previstos para a implantação do empreendimento, relativo à cobrança da compensação ambiental; o não estabelecimento da forma de pagamento da compensação ambiental (mediante pagamento, dação em pagamento, exigência de obrigação de fazer) e do instrumento pelo qual será exigida a compensação ambiental (convênio; termo de compromisso etc); bem como a inexistência no regulamento da Lei de critérios para aferição do grau de impacto ocasionam insegurança jurídica ao empreendedor, na medida em que ele não tem condições de levar em conta, de plano, na estimativa dos custos de implantação do empreendimento o percentual máximo que poderá lhe ser exigido a título de compensação ambiental e nem de aquilatar as dificuldades para o atendimento de tal exigência.

O percentual máximo para exigência da compensação ambiental deveria ser fixado em lei, sendo que para que a compensação ambiental possa ser fixada acima do mínimo legal, a aferição dos impactos significativos negativos não mitigáveis deveria ser apurada pela Câmara de Compensação Ambiental, a ser criada no âmbito de cada órgão ambiental licenciador, com fundamento nas conclusões contidas no EIA/RIMA, e, com base em metodologia preestabelecida, que deverá levar em conta os princípios da isonomia, da proporcionalidade e da razoabilidade.

A fixação pelo órgão ambiental competente de compensação ambiental em percentual excessivo ou representará abuso, por inobservância de critérios objetivos que deveriam, em princípio, ser fixados no Decreto regulamentar e previamente conhecidos do administrado, pois, caso se entenda de forma contrária, estar-se-á admitindo ofensa aos princípios da isonomia, da proporcionalidade e da razoabilidade, ou, a indicação para o indeferimento do licenciamento ambiental requerido, já que os danos ambientais que serão causados, em tese, não poderiam ser compensáveis diante do direito de todos à sadia qualidade de vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consoante preconiza o *caput* do artigo 225 da Constituição Federal.

Não deverão ser incluídos no “custo total para implantação do empreendimento” os custos das atividades anteriores a tal implantação, ou seja, levadas a efeito antes do início da instalação do empreendimento, o que inclui os custos despendidos com os projetos e planos executados visando à obtenção da licença prévia de um determinado empreendimento.

Quanto ao teor do artigo 34 do Decreto nº 4340/02, não nos parece adequada a expressão empregada quando refere que a inexistência de licença ambiental deve ser regularizada por “licença de operação corretiva ou retificadora”, pois, não havendo licença ambiental não há o que se retificar, e, sim, obter-se a licença respectiva, inclusive com a celebração de termo de ajustamento de conduta com o órgão ambiental competente para o licenciamento, sujeitando-se o infrator, além da sanção administrativa, à sanção penal prevista no artigo 60 da Lei nº 9605/98 (Lei de Crimes Ambientais).

Embora a redação do artigo 34 do Decreto nº 4340/02 não faça menção à obrigação de compensação ambiental, por estar topograficamente inserido no capítulo do Decreto que trata de tal instituto, seria possível o entendimento no sentido de que se estaria criando dita obrigação também para empreendimento já implantado, o que, seria questionável quanto à constitucionalidade e legalidade, tendo em vista que, neste aspecto, o Decreto extrapolou a Lei, que nada prevê acerca do assunto e diante da impossibilidade de aplicação retroativa da norma.

Especificamente no que se refere à indústria do petróleo, os custos das atividades de pesquisa sísmica, de perfuração de poços - pelas quais se visa encontrar as jazidas de petróleo e gás - e prévia de produção - destinada à verificação da viabilidade técnica e econômica da exploração das jazidas de petróleo e gás encontradas - não deveriam ser incluídos nos citados custos totais de implantação do empreendimento, já que esta última se inicia após a declaração de viabilidade técnica e econômica referidas.

Além do conteúdo dos §§ 2º e 3º do artigo 36 da Lei nº 9985/00, não há qualquer menção na citada Lei ou no seu Decreto regulamentador de como deve ser efetivada a divisão dos recursos obtidos a título de compensação ambiental, em decorrência da implantação de determinado empreendimento de significativo impacto ambiental negativo não mitigável ao meio ambiente.

Considerando que esta situação tem gerado problemas, deveria ser acrescido ao regulamento da Lei nº 9985/00 critério de divisão dos recursos da compensação ambiental.

Para a legislação ambiental, as expressões “medida compensatória e/ou reparatória” e “compensação ambiental” têm significação distinta, que não são observados pelos gestores

ambientais públicos e privados que utilizam uma expressão pela outra, ou ainda, com significado diverso, como sendo espécie de indenização por danos ambientais.

Conforme posto na legislação, o instituto da compensação ambiental é aquele criado pelo artigo 36 da Lei nº 9985/00, que tem como finalidade o apoio e manutenção de unidade de conservação de forma exclusiva, exigida no âmbito de procedimento de licenciamento ambiental, com fundamento em EIA/RIMA onde se conclua que a implantação de determinado empreendimento ocasionará impacto ambiental negativo significativo não mitigável ao meio ambiente.

A “medida compensatória e/ou reparatória” é prevista na legislação, especificamente no artigo 4º do Código Florestal, tem como finalidade mitigar e/ou reparar o impacto relativo à supressão de determinada vegetação em área de preservação permanente que, por situação excepcional, foi autorizada pelo órgão competente, sendo esta mitigação efetivada por meio do replantio das mesmas espécies nativas no mesmo local da supressão, ou, no caso de impossibilidade, através de replantio em outro local, desde que tenha a mesma função ecológica.

Pode-se dizer que até por influência da legislação estrangeira muitas vezes há a referência equivocada à compensação ambiental prevista no artigo 36 da Lei do SNUC como se tratando de uma espécie de indenização em dinheiro ou até como obrigação alternativa, que também não se confundem com os institutos referidos anteriormente.

A exigência pelos gestores ambientais públicos, no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, na indústria do petróleo, da “medida compensatória e/ou reparatória” ou de outra exigência, ao invés da “compensação ambiental”, ou seja, em desacordo com o disposto no mencionado artigo 36 da Lei nº 9.985/00, gera a possibilidade de alegação, pelas autoridades competentes, seja pelo Ministério Público, seja por outros gestores ambientais públicos que venham a substituir os que outorgaram a respectiva licença ambiental, de irregularidades no procedimento de licenciamento ambiental, e, como consequência, que o empreendedor estaria instalando ou operando seu empreendimento em desacordo com as normas legais, o que poderá gerar a possibilidade de cancelamento ou suspensão da licença expedida, na forma do artigo 19 da Resolução CONAMA 237/97, por descumprimento de condicionante de licença ambiental; a aplicação da penalidade prevista no artigo 41 do Decreto nº 3179/99, por descumprimento de norma regulamentar e dar origem à nova exigência de cumprimento da citada “compensação ambiental”.

Também, outra consequência que poderá ser verificada em decorrência da hipótese aventada supra, é a eventual alegação de que tanto o empreendedor, como o gestor ambiental

público teriam praticado ou estariam praticando as condutas previstas, respectivamente, como crime nos artigos 60 e 67 da Lei Federal nº 9.605/98 (BRASIL, 1998), especialmente pelo Ministério Público, único legitimado para o ajuizamento da ação penal.

A exigência da compensação ambiental prevista no artigo 36 da Lei nº 9985/00 ao invés da “medida mitigadora e/ou compensatória” estabelecida no Código Florestal, quando aplicável, no âmbito do licenciamento ambiental, também pode dar origem às mesmas conseqüências referidas.

Diante da possibilidade de ocorrência das conseqüências referidas, advindas da exigência “compensação ambiental” prevista no artigo 36 da Lei nº 9985/00, ao invés da “medida mitigadora e/ou compensatória” estabelecida no Código Florestal, ou ainda de outra exigência, em desacordo com a respectiva legislação, é recomendável o empreendedor verifique, ao receber uma licença ambiental, se a exigência efetivada pelo órgão ambiental está de acordo com a norma legal respectiva, e, caso contrário, deve impugná-la, de preferência, na primeira oportunidade que tomar conhecimento da exigência indevida administrativa ou judicialmente.

7.6. PROPOSTAS DE SOLUÇÃO DOS PROBLEMAS APONTADOS E CONTRIBUIÇÕES PARA PESQUISAS FUTURAS

Diante de todo o exposto entende-se que para a solução definitiva dos problemas apontados deveriam ser adotadas as seguintes medidas:

- 1) Alteração do artigo 36 da Lei nº 9985/00 mediante lei, em sentido estrito, para fixação do percentual máximo a ser cobrado a título de compensação ambiental, cumprindo mencionar, como consta do capítulo 5 desta dissertação, que se encontra em trâmite Projeto de Lei com tal finalidade;
- 2) Alteração do artigo 36 da Lei nº 9985/00 para explicitar que no período de transição entre a vigência da Lei e a sua completa regulamentação somente será possível a cobrança de compensação ambiental com base no percentual mínimo previsto na Lei, desde que preenchidos os demais requisitos postos no artigo 36 da Lei do SNUC;
- 3) Alteração do Decreto nº 4340/02 para:

- a) estabelecer a forma de pagamento da compensação ambiental (mediante pagamento, dação em pagamento, exigência de obrigação de fazer);
- b) estabelecer o instrumento pelo qual será exigida a compensação ambiental (convênio; termo de compromisso etc);
- c) estabelecer de parâmetros mínimos para a fixação de metodologia ou critério para aferição da graduação de impacto ambiental negativo significativo não mitigável;
- d) para o alinhamento do Decreto 4340/02 à Lei, esclarecendo que somente será exigível a compensação ambiental de empreendimentos sujeitos a EIA/RIMA, cujas conclusões apontem para a ocorrência de significativo impacto ambiental negativo não mitigável, sendo que, nos parece que tal problema estaria solucionado com a edição do Decreto nº 5.566/05, que alterou a redação do artigo 31 do Decreto nº 4.340/02, porém, o órgão ambiental federal (IBAMA) já vem dando sinais de que pretende exigir a compensação ambiental mesmo que das conclusões do EIA/RIMA de determinado empreendimento não conste qualquer impacto negativo significativo não mitigável aos recursos ambientais, o que nos parece, mais uma vez equivocado, pelo próprio intuito do legislador ao criar tal instituto, que seria a compensação pelos referidos impactos negativos não mitigáveis;

São estas as contribuições que temos para tentar solucionar definitivamente os problemas apontados no capítulo anterior desta dissertação e resumidos neste capítulo, especialmente com o intuito de se evitar a maior morosidade dos procedimentos de licenciamentos e da ocorrência da violação de condicionantes das licenças ambientais que, por sua vez, podem dar origem a toda a problemática analisada no capítulo 6 referido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Fernando. Quando licenciamento ambiental é instrumento da fome: prática para obtenção de licença acumula anomalias e deve ser repensada e alterada. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 15 de junho de 2003. Editorial Disponível em: <http://www.estado.estadao.com.br/editorias/2003/06/15/eco026.html> . Acesso em: 09/ 2003
- ALMEIDA, Fernando. **O bom negócio da sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.
- ALMEIDA, Josimar Ribeiro; MELLO, Claudia dos S.; CAVALCANTI, Yara. **Gestão ambiental**: planejamento, avaliação, implantação, operação e verificação. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2000.
- ALMEIDA, Josimar Ribeiro; PANNO, Márcia; OLIVEIRA, Simone Gomes. **Perícia ambiental**. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2000.
- ALMEIDA, Josimar. **Ciências ambientais**. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2002.
- ALMEIDA, Josimar. et al. **Planejamento Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2002.
- AMARAL, Sergio Pinto. **Sustentabilidade ambiental, social e econômica nas empresas**: como entender, medir e relatar. São Paulo: Tocalino, 2004.
- ANDRADE, Filipe Augusto Vieira. Resolução CONAMA 237, de 19.12.1997: Um Ato Normativo Inválido Pela Eivada Inconstitucionalidade e da Ilegalidade. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, 13/105., 1997. Revista dos Tribunais
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Curso de Direito Ambiental**: doutrina-legislação-jurisprudência. Rio de Janeiro: Renovar, 1990.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 7. ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lúmen Júris Editora, 2005.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Dano ambiental**: uma abordagem conceitual. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2000.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. Natureza jurídica do estudo prévio de impacto ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, nº 01, p. 80, janeiro-março, 1996.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Proteção ambiental nas atividades de exploração e produção de petróleo aspectos jurídicos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **O princípio do poluidor pagador**: pedra angular da política comunitária do ambiente. Coimbra: Coimbra Editora. pág. 139.1997.

ASSIS, Fátima Rangel dos S. **Responsabilidade** civil no direito ambiental. Rio de Janeiro: Destaque, 2000.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. **NBR ISO 14001**: Sistema de gestão ambiental: especificação e diretrizes para uso. Rio de Janeiro: ABNT,1996

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**, 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

BACKER, Paul de. **Gestão ambiental**: a administração verde. Rio de Janeiro: Qualitymark., 2000.

BAPTISTA, Fernando; LIMA, André. Licenciamento Ambiental e a Resolução CONAMA 237/97. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 12, p. 251-255. Revista dos Tribunais, 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**, 5. ed. São Paulo: Saraiva., 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BENJAMIN, Antonio Herman V. Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v.317, 1992.

BENJAMIN, Antonio Herman. Introdução à lei do sistema nacional de unidades de conservação. In: _____ (Coord). **Direito ambiental das áreas protegidas**: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. Resolução CONAMA 237 de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o Licenciamento Ambiental. **Diário oficial da União**, Brasília, 1997.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. Resolução CONAMA 23, de 7 de dezembro de 1994. Institui procedimentos específicos para o licenciamento das atividades relacionadas à exploração e lavra de jazidas de combustíveis líquidos e gás natural. **Diário oficial da União**, Brasília, 1994.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Resolução CONAMA N.º 009, de 03 de dezembro de 1987. Institui as Audiências Públicas. **Diário oficial da União**, Brasília, 1987.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Resolução CONAMA N.º 01 de 23 de janeiro de 1986. Estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. **Diário oficial da União**, Brasília, 1986.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Resolução CONAMA nº 02, de 18 de abril de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Resolução CONAMA nº 10, de 03 de dezembro de 1987, **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988, Seção I, Pag 4.563.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Resolução CONAMA N.º 350 de 06 de julho de 2004. Dispõe sobre o licenciamento ambiental específico das atividades de aquisição de dados sísmicos marítimos e em zonas de transição. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2004.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2000a.

BRASIL. Ministério da Agricultura. **Plano do Sistema Nacional de Unidades de Conservação do Brasil**. Brasília: IBDF/FBCN, 1979 e 1982.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente - MMA **Agenda 21 brasileira: bases para discussão**– Brasília: Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional/ Ministério do Meio Ambiente, 171p. 2000b

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Áreas Protegidas no Brasil**. Disponível em: www.mma.gov.br/port/sbf/dap/apconser.html. Acesso em: 28/09/ 2005a.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. DECRETO Lei nº 1413/1975, regulamentado pelo Decreto nº 76623/1975. Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocado por atividades industriais. **Diário oficial da União**, Brasília, 1975.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Decreto n. 4.339, de 2 de agosto de 2002a. Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. **Lex**: IBAMA. Lema – Base de dados de legislação ambiental. Home Page do Ibama. Disponível em: www.ibama.gov.br.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002b. 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. Home Page do Ibama. Disponível em: www.ibama.gov.br.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. DECRETO N° 99.274, de 06 de junho de 1990. Regulamenta a Lei n° 6.902, de 27 de Abril de 1981, e a Lei n° 6.938, de 31 de Agosto de 1981. Dispõem, respectivamente, sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. **Diário oficial da União**, Brasília, 1990.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. DECRETO n° 76389/1975. Dispõe sobre as medidas de prevenção e controle de poluição industrial. **Diário oficial da União**, Brasília, 1980.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Legislação sobre Áreas Protegidas. **MMA**. Disponível em: www.mma.gov.br/port/sbf/dap/legisare.html. Acessado em: 28 de setembro de 2005b.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação a aplicação, e dá outras providências. **Lex: IBAMA**. Lema – Base de dados de legislação ambiental. Home Page do Ibama. Disponível em: www.ibama.gov.br

BRASIL. Senado Federal. Lei n. 9478, de 06 de agosto de 1997. Dispõe sobre a Política Energética Nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. **Lex: Senado Federal – Legislação – Base de dados de legislação federal**. Home Page do Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. 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. Home Page do Ibama. Disponível em: www.ibama.gov.br.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000c. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III, e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Lex: IBAMA**. Lema – Base de dados de legislação ambiental. Home Page do Ibama. Disponível em: www.ibama.gov.br.

BUCKLEY, R. Environmental Auditing. Environmental and Social Impact Assessment. John Wiley & Sons, p. 284-301, 1995.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**, 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

COIMBRA. José de Ávila Aguiar. **O outro lado do meio ambiente**. São Paulo: CETESB, 1985.

COUTO, O.G. A medida compensatória. **Brazilian Business**. Outubro, 2002. Disponível em: <http://www.amchamrio.com.br/servicos/publica/bb/bb1002/Capa6.htm>. Acessado em: 18 junho de 2005.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Controle jurisdicional do ato administrativo**, Rio de Janeiro: Forense, 1984.

DAWALIBI, MARCELO. **Licença ou autorização ambiental? Revista de Direito Ambiental/ Revista dos Tribunais**, São Paulo, n17, pág. 179, 2000.

DAWALIBI, MARCELO. Licença ou Autorização Ambiental?, Revista de Direito Ambiental 17/179 – Editora Revista dos Tribunais.

DAWALIBI, Marcelo. O poder de polícia em matéria ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 14, p. 91-102, jul/set, 1999

DE MARTINI JUNIOR, Luiz Carlos; GUSMÃO, Antônio Carlos. **Gestão ambiental na indústria**. Rio de Janeiro: Destaque, 2003.

DERANI, Cristiane. A estrutura do sistema nacional de unidades de conservação: Lei nº 9.985/2000. In: Benjamin, A.H. (Coord). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 232-247.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**, 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, 13. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.

DIAFÉRIA, A.; MACHADO, L.A. **Natureza jurídica da compensação ambiental prevista pela Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. Março, 2003. Disponível em: <http://www.demarest.com.br/demarestv2.nsf/0/851f5db4c1ffbc5203256cc30047d34b?OpenDocument>. Acessado em: 17 julho 2005.

DIAS, Genebaldo Freire. **Pegada ecológica e sustentabilidade humana**. São Paulo: Gaia, 2001.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico**, , São Paulo: Saraiva, 1998. v. 2

DOUROJEANNI, Marc J. Áreas Protegidas de América Latina em los Albores Del Siglo XXI. In: BENJAMIN, A.H.(Coord). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 42-107.

ELKINGTON, J.; BURKE, T. **The green capitalists**. Londres: Gallanez, 1989.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**, 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de direito ambiental e legislação aplicável**. 2. ed. rev. e ampl., Rio de Janeiro: Max Limonad, 1999.

FUNDAÇÃO VITÓRIA AMAZÔNICA - FVA. **Plano de manejo do Parque Nacional do Jaú/Fundação Amazônica**. Manaus: FVA/IBAMA, 1998.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 6. ed., rev., atual. e ampli. Rio de Janeiro: Saraiva, 2001.

LANGLEY, Sherri. The system of protected areas in the United States. In: BENJAMIN, A.H. (Coord). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 116-163.

LECEY, E. **Proteção penal das Áreas Protegidas**. In: BENJAMIN, A.H. (Coord). **Direito Ambiental das Áreas Protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 328-347.

LEMONS de SÁ, R.M.; FERREIRA, L.V. **Áreas protegidas ou espaços ameaçados: o grau de implementação e a vulnerabilidade das unidades de conservação federais brasileiras de uso indireto**. [s.l.]: WWFBrasil, 2000. Série Técnica III.

MACHADO, Hugo de Brito. **Comentários ao código tributário nacional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. v. I.

MACHADO, Hugo de Brito. **Regime tributário das indenizações**. Rio de Janeiro: Dialética, 2000.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Áreas Protegidas: a Lei nº 9985/2000** In: BENJAMIN, A.H. (Coord). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 248-275.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**, 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública**. 5. ed., rev., atual. e ampli. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos e coletivos**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

MARCHIORO, Gabriel Botelho; NUNES, Marcelo Alessandro. **Avaliação de impactos da exploração e produção de hidrocarbonetos no banco dos abrolhos e adjacências. programa marinho:** conservation international. Brasil, Caravelas, BA: [s.n.], 2003.

MEDAUER, Odete. **Direito administrativo moderno.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir.** [s.l.]: RTM, 1961.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro.** 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de direito administrativo.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

MERCADANTE, Maurício. **Uma Década de Debate e Negociação: a História da Elaboração da Lei do SNUC.** In: Benjamin, A.H. (Coord). **Direito Ambiental das Áreas Protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 190-231.

MILANO, Miguel Serediuk. **Unidades de Conservação – técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade.** In: BENJAMIN, A.H. (Coord). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 3-41.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente:** doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MILARÉ, Edis; BENJAMIN, Antonio. Herman. **Estudo prévio de impacto ambiental.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 245 p., 1993.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira.** [s.l.]: Oliveira Mendes, 1998.

MOLINA, Adriana de Oliveira Varella. **Comentários sobre a natureza jurídica do licenciamento ambiental e do ato administrativo originário do licenciamento ambiental.** In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 6. São Paulo: Instituto O Direito Por Um Planeta Verde, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional:** com a EC nº 24/99 7. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**, 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

MOREIRA, Iara Verocai Dias. **Vocabulário básico do meio ambiente**. Rio de Janeiro: Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente-FEEMA/PETROBRAS, 1992. p. 113.

MOTA, S. **Introdução à engenharia ambiental**. Rio de Janeiro: ABES, 2000. MP. In: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **O desafio do planejamento governamental**. Brasília: MP, 2002.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 4. ed. São Paulo: Forense Universitária, 2002.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

NOGUEIRA NETO, Paulo. Evolução histórica das ARIEs e APAs. In: BENJAMIN, A.H. (Coord). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 363-371.

NORTH, K. **Environmental business management**. Genebra: ILO, 1992.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **O licenciamento ambiental**. São Paulo: Iglu, 1999.

OLIVEIRA, G. de. **SNUC deve lançar até final do ano portaria com metodologia de compensação ambiental**. Agosto, 2003. Home Page: Canal Energia. Disponível em: <http://www.canalenergia.com.br/cenergia/calandra.nsf/0/3A1440345B749B9B03256D8000777F23?OpenDocument&SMeio+Ambiente>. Acessado em: 14 março de 2005.

OLIVEIRA, Wilson Barbosa. Pensando o futuro. In: A TERRA em Transformação. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora. 1992.

PESQUISA gestão ambiental na indústria brasileira. Rio de Janeiro: BNDES/CNI/SEBRAE 1998.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. **PETROBRAS**. Disponível em: [http://www2.petrobras.com.br/portugues/index.asp/sala de aula](http://www2.petrobras.com.br/portugues/index.asp/sala%20de%20aula) .Acesso em: 08/10/2003

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. **Política de meio ambiente e segurança industrial**, Rio de Janeiro, 1999.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. **Processo Petrobras de meio ambiente, qualidade e segurança industrial**. Rio de Janeiro, 1991.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. **Revista da Petrobras**, Rio de Janeiro, ano 6, 1998.

PLANO Brasil de todos:- participação e inclusão. Disponível em: [http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/15_\(PlanoBrasildeTodos\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/15_(PlanoBrasildeTodos).pdf). Acessado em: 27 de setembro de 2005.

POMPEU, Cid Tomanik. **Autorização administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. (Tese)

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de direito ambiental**.. São Paulo: [s.n.]. 2002. v..1

ROHDE, Geraldo Mario. **Licença Prévia: LP e prática de licenciamento ambiental no Brasil**. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n.18, p.213-229, abr./jun., 2000.

SANTOS, T.C.C.; CÂMARA, J.B.D. **GEO Brasil 2002: perspectivas do meio ambiente no Brasil**. Brasília: Edições IBAMA, 2002.

SEWELL, Granville H. **Administração e controle da qualidade ambiental**. São Paulo: EPU: Editora Pedagógica e Universitária Ltda. USP: CETESB, 1978.

SILVA FILHO, Derly Barreto. A processualidade das licenças ambientais como garantia dos administrados. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 5, p. 80 e segs.1997.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional positivo**, 11. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1996.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico**. 2. ed. São Paulo: Editora Malheiros.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2002.

SMETS, **Le principe utilisateur-payeur pour la gestion durable des ressources naturelles**.France: GEP/UPP, doc. 1998.

SOARES, Sebastião Roberto. **Gestão e planejamento ambiental ENS 5125/ sem 2001/2.**– Santa Catarina: UFSC, 2001,

TEMER, MICHEL. **Elementos do direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

TORRES, Ronaldo Chaves, **O licenciamento ambiental no segmento de exploração e produção offshore de petróleo no Brasil: conceitos, definições, competências e diagnóstico dos processos licenciatórios**. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2004.

VAN ACKER, Francisco Thomaz. **Breves considerações sobre a resolução 237/97, de 19.12.1997, do CONAMA, que estabelece critérios para o licenciamento ambiental.** *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n.8, p. 165/169, 1997.

VIO, Antonia Pereira de Ávila. Zona de amortecimento e corredores ecológicos. In: BENJAMIN, A.H. (Coord). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 348-360.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Legislação brasileira relativa às câmaras de compensação

LEGISLAÇÃO BRASILEIRA RELATIVA ÀS CÂMARAS DE COMPENSAÇÃO		
ESTADO FEDERATIVO	ESPÉCIE NORMATIVA	OBSERVAÇÕES
Rio de Janeiro	RESOLUÇÃO SEMADUR Nº 78, de 25/11/2004	Cria a Câmara de Compensação Ambiental do Estado do Rio de Janeiro. Considerando que o art. 32 do <u>Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002</u>, que regulamentou a <u>Lei Federal nº 9.985, de 19 de julho de 2000</u>, especifica que deverão ser constituídas, nos órgãos e nas entidades licenciadoras, as Câmaras de Compensação Ambiental com a atribuição de analisar e julgar a aplicação das compensações ambientais;
Mato Grosso do Sul	PORTARIA IMAP Nº 24, de 18/04/2005	Cria a Câmara de Compensação Ambiental, e dá outras providências.
Goiás	DECRETO Nº 5.806, de 21/07/2003	Institui a Câmara Superior das Unidades de Conservação do Estado de Goiás
Maranhão	PORTARIA SEMA Nº 62, de 13/10/2004	Institui a Câmara de Compensação Ambiental - CACAM no âmbito da Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Maranhão e dá outras providências. O Secretário de Meio Ambiente e Recursos Naturais do Estado do Maranhão - SEMA, no uso das atribuições que lhe confere o Art. 4º e seguintes da <u>Lei nº 5.405, de 08 de abril de 1992</u> e tendo em vista o disposto no Artigo 39 do <u>Decreto Estadual nº 13.494, de 12/11/1993</u>, de acordo com o que estabelece o <u>Art. 36 e parágrafos da Lei 9.985/2000 combinado com o Art. 31 e 32 do Decreto 4.340/2002</u>

continuação

Mato Grosso	PORTARIA FEMA Nº 19, de 09/03/2004	"Cria a Câmara de Compensação Ambiental, de caráter deliberativo, integrada pelos titulares das unidades centrais que menciona".
Rio Grande do Sul	PORTARIA SEMA Nº 18, de 14/03/2005	Institui a Câmara de Compensação Ambiental, para aplicação da compensação ambiental, prevista pela Lei Federal nº 9.985/2000 e pelo Decreto Federal nº 4.340/2002
Bahia	PORTARIA CRA Nº 4.563, de 28/07/2004	Dispõe sobre a criação e atribuições da Câmara de Compensação Ambiental, no âmbito do Centro de Recursos Ambientais - CRA.

APÊNDICE B - Legislação brasileira relativa a compensação ambiental

LEGISLAÇÃO BRASILEIRA RELATIVA A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL		
União	Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000	<p>Regulamenta o art. 225, § 1º, inciso I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.</p> <p><u>Art. 36</u> - 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.</p>
	Dec. 4.340, de 22 de agosto de 2002	<p>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.</p> <p><u>Art. 31</u> - 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 dos estudos ambientais realizados quando do processo de licenciamento ambiental, sendo considerados os impactos negativos, não mitigáveis e passíveis de riscos que possam comprometer a qualidade de vida de uma região ou causar danos aos recursos naturais.</p>

continuação

ESTADO FEDERATIVO	LEGISLAÇÃO	OBSERVAÇÕES
Mato Grosso do Sul	DECRETO Nº 11.408, de 23/09/2003	Disciplina o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades localizados nas áreas de preservação permanente, e dá outras providências
	DELIBERAÇÃO NORMATIVA COPAM Nº69, de 23/12/2003	Estabelece procedimentos provisórios para a aplicação da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei Federal nº9.985, de 18 de julho de 2000.
MINAS GERAIS	DECRETO Nº 43.278, de 22/04/2003	Dispõe sobre a organização do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM e dá outras providências. <u>Art. 25</u> - No licenciamento ambiental de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras ou degradadoras previsto no inciso IV do art. 19 e no inciso VI do art. 20 deste Decreto, havendo a necessidade de se estabelecer medida de compensação ambiental de que trata o art. 36 da <u>Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000</u> e o seu regulamento, caberá à Câmara de Proteção à Biodiversidade a fixação e aprovação de tais compensações.
	PORTARIA IEF Nº 128, de 10/09/2004	Dispõe sobre o depósito em conta específica do IEF, dos recursos advindos da compensação ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental e dá outras providências. <u>Art. 3º</u> - São considerados recursos advindos da compensação ambiental, aqueles devidos por empreendimentos de significativo impacto ambiental, enquadrados no artigo 36 da Lei Federal 9.985/00 e previamente aprovados pela Câmara de Proteção a Biodiversidade - CPB do COPAM.

continuação

GOIÁS	LEI Nº 14.247, de 29/07/2002	<p>Institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação no Estado de Goiás e dá outras providências</p> <p><u>Art. 35</u> - 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 criação, implantação e/ou manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.</p>
Rio Grande do Sul	<p>RESOLUÇÃO CONSEMA Nº 01, de 21/01/2000</p> <p>RESOLUÇÃO COEMA Nº 09, de 29/05/2003</p>	<p>Fixa critérios de compensação de danos ambientais causados por grandes empreendimentos</p> <p>"Institui, no âmbito da Política Estadual do Meio Ambiente do Estado do Ceará, o compromisso de compensação ambiental por danos causados ao meio ambiente e pela utilização de recursos ambientais".</p>
Paraíba	<p>DECRETO Nº 23.837, de 27/12/2002</p> <p>DELIBERAÇÃO COPAM Nº 3.259, de 26/11/2003</p>	<p>Dispõe sobre a aplicação dos recursos obrigatórios decorrentes de licenciamento ambiental, e dá outras providências.</p> <p>O Governador do Estado da Paraíba, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 86, inciso IV, da Constituição Estadual, e segundo o disposto no artigo 36 <u>da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000,</u></p> <p>"Institui, no âmbito da Política Estadual do Meio Ambiente da Paraíba o compromisso de compensação ambiental por danos causados ao meio ambiente e pela utilização de recursos ambientais".</p>

continuação

Ceará	RESOLUÇÃO COEMA Nº 09, de 29/05/2003	"Institui, no âmbito da Política Estadual do Meio Ambiente do Estado do Ceará, o compromisso de compensação ambiental por danos causados ao meio ambiente e pela utilização de recursos ambientais".
Distrito Federal	LEI Nº 3.475, de 27/10/2004	Dispõe sobre a instituição da compensação ambiental pela utilização dos recursos ambientais da Bacia do Contagem, na Zona Rural de Sobradinho – DF
	DECRETO Nº 24.480, de 22 de março de 2004	Cria Grupo de Trabalho para propor medidas destinadas a assegurar recursos provenientes de compensação ambiental, para o fiel cumprimento do Programa de Preservação, Conservação e Recuperação dos Mananciais das Bacias Hidrográficas situadas no território do Distrito Federal e do Entorno, e dá outras providências
Rio Grande do Norte	LEI COMPLEMENTAR Nº 272, de 03/03/2004	Regulamenta os artigos 150 e 154 da Constituição Estadual, revoga as Leis Complementares Estaduais nº 140 , de 26 de janeiro de 1996, e nº 148 , de 26 de dezembro de 1996, dispõe sobre a Política e o Sistema Estadual do Meio Ambiente, as infrações e sanções administrativas ambientais, as unidades estaduais de conservação da natureza, institui medidas compensatórias ambientais, e dá outras providências.

ANEXOS

ANEXO A – Quadros referentes à dissertação Torres (2004)⁶⁶

Quadro 7.2. Relação das exigências para cada tipo de licença e as atividades que as mesmas autorizam. (Resolução CONAMA nº 23/94)

ATIVIDADE	TIPO DE LICENÇA	ESTUDO AMBIENTAL APLICÁVEL	CONTEÚDO	FINALIDADE
PERFURAÇÃO	Licença Prévia para Perfuração (LPper) (Programa Exploratório Mínimo contratado ANP)	Relatório de Controle Ambiental – RCA	Descrição da atividade de perfuração, riscos ambientais, planos de emergência individual, identificação dos impactos e medidas mitigadoras.	Autoriza a atividade de perfuração.
PRODUÇÃO P/PESQUISA (Teste de Longa Duração – TLD) – Autorizado pela ANP	Licença Prévia de Produção para Pesquisa (LPpro)	Estudo de Viabilidade Ambiental – EVA	Plano de desenvolvimento da produção para a pesquisa, com avaliação ambiental e indicação das medidas de controle a serem adotadas.	Autoriza a realização do Teste de Longa Duração – TLD, no prazo autorizado pela ANP.
SISTEMAS DE PRODUÇÃO E ESCOAMENTO (Novos campos ou blocos)	Licença de Instalação – LI (Produção e respectivo Sistema de escoamento em novo campo ou bloco – Plano de Desenvolvimento aprovado ANP)	Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA.	Diagnóstico ambiental (meio físico, biótico e socioeconômico); Análise dos impactos ambientais da atividade e suas alternativas; Definição medidas mitigadoras dos impactos ambientais; Elaboração do programa de acompanhamento/monitoramento. (*)	Autoriza, após a aprovação do EIA/RIMA com a respectiva realização de Audiência Pública, a instalação de sistemas e unidades necessárias à produção e ao escoamento.

⁶⁶ TORRES, Ronaldo Chaves, **O licenciamento ambiental no segmento de exploração e produção offshore de petróleo no Brasil: conceitos, definições, competências e diagnóstico dos processos licenciatórios**. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2004.

Quadro 7.2. Relação das exigências para cada tipo de licença e as atividades que as mesmas autorizam. (Resolução CONAMA nº 23/94) - Continuação

ATIVIDADE	TIPO DE LICENÇA	ESTUDO AMBIENTAL APLICÁVEL	CONTEÚDO	FINALIDADE
SISTEMA DE PRODUÇÃO E ESCOAMENTO - (Áreas onde já se encontra implantada a atividade)	Licença de Instalação (LI)	Relatório de Avaliação Ambiental - RAA	<p>Contém o diagnóstico ambiental da área onde já se encontra instalada a atividade;</p> <p>Descrição dos novos empreendimentos ou ampliações;</p> <p>Identificação e avaliação do impacto ambiental; e</p> <p>Medidas mitigadoras a serem adotadas, considerando a introdução de outros empreendimentos. (**)</p>	Autoriza, após a aprovação do RAA, a instalação de sistemas e unidades necessários à produção e ao escoamento.
	Licença de Operação (LO)	<p>Projeto de Controle Ambiental (PCA).</p> <p>Atendimento condicionantes da LI.</p>	Contém os projetos executivos de minimização de impactos ambientais implantados na fase da LI.	Autoriza, após a aprovação do PCA, do PEI e da realização da vistoria técnica o início da operação do empreendimento.

Quadro 7.2. Relação das exigências para cada tipo de licença e as atividades que as mesmas autorizam. (Resolução CONAMA nº 23/94) – conclusão

ATIVIDADE	TIPO DE LICENÇA	ESTUDO AMBIENTAL APLICÁVEL	CONTEÚDO	FINALIDADE
AQUISIÇÃO DE DADOS SÍSMICOS (Autorização da ANP para realização da atividade de Levantamento de Dados Sísmicos Marítimos, não exclusivos)	Licença de Operação (LO)	Estudo Ambiental (EA)	<p>Diagnóstico ambiental (meio físico, biótico e socioeconômico);</p> <p>Análise dos impactos ambientais da atividade;</p> <p>Definição das medidas mitigadoras dos impactos ambientais;</p> <p>Análise e Gerenciamento de Riscos Ambientais;</p> <p>Projetos Ambientais de acompanhamento/monitoramento e Plano de Ação de Emergência. (***)</p>	Autoriza, após aprovação do EA, o início da atividade de levantamento de dados sísmicos marítimos.
<p>(*) Atendimento das diretrizes gerais fixadas pela Resolução CONAMA nº 001/86.</p> <p>(**) Caso a atividade implantada esteja sujeita a regularização o RAA deverá contemplar também todos os empreendimentos contemplados na área, o impacto existente e as medidas de controle adotadas até então.</p> <p>(***) Licenciamento conforme Decreto nº 99.274/90.</p> <p>Fonte: IBAMA, (2003)</p>				

Cronologia da Legislação Brasileira Sobre Licenciamento Ambiental

LEGISLAÇÃO BRASILEIRA RELATIVA AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL - ASPECTOS HISTÓRICOS		
ESTADO FEDERATIVO	DISPOSITIVO LEGAL	OBSERVAÇÕES
Rio de Janeiro	Decreto-Lei nº 134, art. 8º, de 16.06.1975 e Decreto 1.633 de 21.12.1977 – Regulamenta em parte o Decreto-lei 134 e institui o Sistema de Licenciamento de Atividade Poluidoras - SLAP.	<p>Art. 7º - A CECA e a FEEMA poderão exigir das pessoas físicas ou jurídicas, inclusive das entidades da administração indireta estadual ou municipal, cujas atividades possam, a seu critério, ser causadoras de poluição, que exibam seus planos, projetos e dados característicos que real ou potencialmente tenham relação com a poluição ambiental.</p> <p>Art. 8º - As pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as entidades da administração indireta estadual e municipal que vierem a se instalar no território do Estado, cujas atividades industriais, comerciais, agropecuárias, domésticas, públicas, recreativas e outras, possam ser causadoras de poluição, ficam obrigadas a, sob pena de responsabilidade:</p> <p>I - submeterem à aprovação da FEEMA, anteriormente à sua construção ou implantação, os projetos, planos e dados característicos relacionados à poluição ambiental;</p> <p>II - prévia autorização da CECA para operação ou funcionamento de suas instalações ou atividades que, real ou potencialmente, se relacionem com a poluição ambiental.</p>
São Paulo	Lei nº 997, art. 5º caput, de 31.05.1976	<p>Art. 5º - A instalação, a construção ou a ampliação, bem como a operação ou o funcionamento das fontes de poluição que forem enumeradas no Regulamento desta lei, ficam sujeitos a prévia autorização do órgão estadual de controle da poluição do meio-ambiente, mediante expedição, quando for o caso, de Licença Ambiental Prévia (LAP), de Licença Ambiental de Instalação (LAI) e/ou de Licença Ambiental de Operação(LAO).</p>
Pernambuco	<p>LEI 7.541, de 12 de dezembro de 1977 - Dispõe sobre a prevenção e controle da poluição ambiental e estabelece normas disciplinadoras da espécie.</p> <p>Lei 8.361, art. 4º, de 26.09.1980.</p> <p>DECRETO Nº 7.269, de 05 de junho de 1981- Regulamenta a Lei nº 8.361, de 26 do setembro de 1980, e dá outras providências.</p>	<p>L. 8.361, Art. 4º Ficam sujeitos a prévio licenciamento na CPRH, para prevenção de possíveis causas de poluição ambiental:</p> <p>I - a construção, instalação e ampliação de quaisquer atividades de produção e transformação;</p> <p>II - a construção, instalação e reformas de prédios;</p> <p>III - os loteamentos;</p> <p>IV - outras atividades potencialmente poluidoras na forma da presente Lei.</p>

(continuação)

LEGISLAÇÃO BRASILEIRA RELATIVA AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL - ASPECTOS HISTÓRICOS		
ESTADO FEDERATIVO	DISPOSITIVO LEGAL	OBSERVAÇÕES
Alagoas	Lei 3.859, art. 3º, de 03.05.1978, Lei 3.989, art. 6º, de 13.12.1978 e Decreto 3.908 de 07.05.1979 (Instituiu o SELAP).	<p>Lei 3.859 – Art. 3º - As indústrias implantadas, em fase de implantação ou a serem implantadas em território alagoano, deverão submeter à análise da Coordenação do Meio Ambiente da Secretaria de Planejamento, seus projetos de implantação e/ou de expansão, a fim de obterem as respectivas licenças.</p> <p>§ 1º - Toda e qualquer modificação que os projetos industriais venham a sofrer após a emissão da licença concedida, implicará na sua suspensão até que os projetos sejam submetidos a uma nova análise da Coordenação do Meio Ambiente.</p> <p>II) Art. 6º - Compete ao Conselho Estadual de Proteção Ambiental – CEPRAM:</p> <p>IX – decidir sobre a emissão ou revalidação, pela Coordenação do Meio Ambiente, de licenças para implantação e/ou expansão de atividades industriais.</p> <p>III) Dec. 3908 - Institui o Sistema Estadual de Licenciamento de Atividades Poluidoras ou Potencialmente Poluidoras – SELAP.</p>
Paraná	Lei 7.109, art. 4º, de 17.01.1979 e Decreto 857, arts. 7º e 8º, de 18.07.1979	<p>Lei 7.109 – Art. 4º - A instalação, a construção ou a ampliação bem como a operação ou o funcionamento das fontes de poluição que forem enumeradas no regulamento desta Lei ficam sujeitos à prévia autorização da ARH, mediante licenças de instalação e de funcionamento.</p> <p>Parágrafo único – É considerada fonte de poluição qualquer atividade, sistema, processo, operação, _aquíferos_, equipamentos ou dispositivos, móvel ou imóvel previstos no regulamento desta Lei, que alterem ou possa vir a alterar o Meio Ambiente.</p> <p>II) Dec. 857 – DAS LICENÇAS – Art. 7º - Depende de prévia licença da SUREHMA a instalação, o funcionamento e a ampliação de qualquer atividade considerada fonte de poluição.</p> <p>§ 1º - A obtenção da licença ficará subordinado, quando for o caso, as atendimento de exigências técnicas ditadas pela SUREHMA;</p> <p>§ 2º - A concessão da licença não impedirá exigências futuras, decorrentes do avanço tecnológico ou da modificação das condições ambientais.</p>
Paraná	Decreto 857, arts. 7º e 8º, de 18.07.1979 (continuação)	<p>Art. 8º - A SUREHMA poderá negar a licença de houver exigências de que a atividade causar a considerável prejuízo ao meio ambiente ou irá desenvolver-se nas imediações de:</p> <p>a) mananciais de abastecimento;</p> <p>b) áreas de Aquíferos;</p> <p>c) estâncias, balneárias de outras regiões de especial interesse turístico, artístico, arqueológico, histórico e paisagístico.</p>

(continuação)

LEGISLAÇÃO BRASILEIRA RELATIVA AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL - ASPECTOS HISTÓRICOS		
ESTADO FEDERATIVO	DISPOSITIVO LEGAL	OBSERVAÇÕES
Mato Grosso do Sul	Lei 90, art. 10º, de 02.06.1980,	<p>Art. 10 - As pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as entidades da administração indireta estadual e municipal que vierem a se instalar no território do Estado, cujas atividades industriais, comerciais, agropecuárias; domésticas, públicas, recreativas e outras possam ser causadoras de poluição, ficam sob pena de responsabilidade, obrigadas:</p> <p>I. a submeterem à aprovação do INAMB anteriormente a sua construção ou implantação, os projetos, planos e dados característicos relacionados à poluição ambiental;</p> <p>II. a previa autorização do CECA para operação ou funcionamento de suas instalações ou atividades que, real ou potencialmente, se relacionarem com a poluição ambiental.</p>
Minas Gerais	Lei 7.772, art. 8º, de 08.09.1980,	<p>Art. 8º - A instalação, construção, ampliação ou funcionamento de fonte de poluição indicada no Regulamento desta Lei ficam sujeitos à autorização da Comissão de Política Ambiental - COPAM -, mediante licença de instalação e de funcionamento, após exame de impacto ambiental e de acordo com o respectivo relatório conclusivo.</p> <p>§ 1º - O Regulamento desta Lei fixará os prazos para a concessão das licenças de que trata este artigo.</p> <p>§ 2º - Os órgãos e entidades da Administração Estadual, bem como as fundações vinculadas ao Estado, somente aprovarão projeto de instalação, constituição e ampliação, ou o funcionamento, de fonte de poluição prevista no Regulamento desta Lei, à vista das licenças de que trata este artigo, sob pena de nulidade dos seus atos.</p>
Santa Catarina	Lei 5.793, art. 3º, § 3º, de 15.10.1980 e Decreto 14.250, arts. 72 a 75, de 05.06.1981	<p>I) Lei 5793 - Art. 3º - As diretrizes para a proteção e melhoria da qualidade ambiental serão formuladas em normas e planos administrativos, destinados a orientar a ação dos Governos do Estado e dos Municípios.</p> <p>§ 3º - A instalação e a expansão de atividades empresariais, públicas ou privadas dependem de apreciação e licença do órgão competente do Estado responsável pela proteção e melhoria do meio ambiente, ao qual serão submetidos os projetos acompanhados dos relatórios de impacto ambiental.</p>

(continuação)

LEGISLAÇÃO BRASILEIRA RELATIVA AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL - ASPECTOS HISTÓRICOS		
ESTADO FEDERATIVO	DISPOSITIVO LEGAL	OBSERVAÇÕES
Santa Catarina (continuação)	Lei 5.793, art. 3º, § 3º, de 15.10.1980 e Decreto 14.250, arts. 72 a 75, de 05.06.1981	<p>II) Dec. 14250 - Art. 72 - A Licença Ambiental de Instalação - L.A..I., com prazo de validade de até 3 (três) anos, autoriza a implantação da atividade ou instalação de qualquer equipamento, com base no projeto executivo final.</p> <p>Parágrafo único - Decorrido o prazo da licença de que trata este artigo, sem que tenha sido solicitada a Licença Ambiental de Operação - L.A.O, o prosseguimento da implantação do empreendimento depende de outra Licença Ambiental de Instalação - L.A.O.</p> <p>Art. 73 - A Licença Ambiental de Operação - L.A.O., com prazo de validade de até 8 (oito) anos, autoriza o funcionamento do equipamento, atividade ou serviço, com base em vistoria, teste de operação ou qualquer meio técnico de verificação.</p> <p>Parágrafo Único - Decorrido o prazo da Licença de que trata este artigo, a continuação do funcionamento do equipamento, atividade ou serviço depende de renovação da Licença Ambiental de Operação - L.A.O.</p> <p>Art. 74 - A critério da autoridade administrativa, poderá ser prorrogado por um período não superior a 1/3 (um terço) o prazo estabelecido para a validade da licença ambiental, desde que requerido fundamentadamente com a antecedência necessária.</p> <p>Art. 75 - A alteração, sem prévia autorização, de projeto ou de tecnologia de produção ou do sistema de controle ambiental, invalida a licença ambiental expedida.</p>
Bahia	Lei 3.858, arts. 7º, 12 e 13, de 03.11.1980	<p>Art. 7º - Será Órgão Central do Sistema, o Conselho Estadual de Proteção Ambiental - CEPRAM, criado pela Lei nº 3.163, de 04 de outubro de 1973, o qual passará a ser disciplinado por esta Lei e normas dela decorrentes, e ficará encarregado do promover as ações descritas no artigo 1º, competindo-lhe:</p> <p>I</p> <p>IV - Expedir as licenças para localização, implantação e funcionamento de atividades potencialmente degradantes do ambiente;</p> <p>VIII</p> <p>Art. 12 - Ficam sujeitas às licenças prévias do CEPRAM a execução de obras, a instalação de equipamentos ou o desenvolvimento de quaisquer atividades consideradas potencialmente degradantes do ambiente, enumeradas no regulamento e normas decorrentes desta Lei.</p>

Fonte: Torres,

(continuação)

LEGISLAÇÃO BRASILEIRA RELATIVA AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL - ASPECTOS HISTÓRICOS		
ESTADO FEDERATIVO	DISPOSITIVO LEGAL	OBSERVAÇÕES
Bahia (continuação)	Lei 3.858, arts. 7º, 12 e 13, de 03.11.1980	<p>§ 1º - Os responsáveis pelas atividade; existentes, e que não tenham sido licenciadas, ficam obrigados a submeter ao órgão executor, quando solicitados, o plano completo de lançamento de resíduos líquidos, sólidos. semi-sólidos ou gasosos.</p> <p>§ 2º - Os projetos e programas de obras públicas que, por sua natureza e porte, sejam considerados de potencial impacto ambiental, ficam sujeitos a uma única licença, sob a denominação de Licença de Execução, como dispuser, o regulamento</p> <p>Art. 13 - As licenças previstas no artigo 12 serão concedidas com base em análise prévia de projeto específico que levará em conta os objetivos, critérios e normas para conservação, defesa e melhoria do ambiente e, especialmente, as diretrizes de planejamento e ordenamento territorial do Estado, emanadas dos organismos estaduais competentes.</p>
Rio Grande do Sul	Lei 7.488, arts. 4º e 6º, de 14.01.1981	<p>Art. 4º - A instalação, a implantação, a construção, a ampliação, a operação e o funcionamento de fontes de poluição dependem de licença a ser expedida pela Secretaria de Estado da Saúde e do Meio Ambiente.</p> <p>Art. 6º - As licenças expedidas deverão ser renovadas anualmente.</p>
Rio Grande do Norte	5.147, de 30 (REVOGADA pela LC Nº 140, de 26 de janeiro de 1996), art 6º, de 30.10.82	Art. 6º - A construção, instalação, a ampliação e o funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento pelo CECTEMA, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

continuação

LEGISLAÇÃO BRASILEIRA RELATIVA AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL - ASPECTOS HISTÓRICOS		
ESTADO FEDERATIVO	DISPOSITIVO LEGAL	OBSERVAÇÕES
União	Lei 6.938, art. 10º, §§, de 31.08.1981, com a redação dada pela Decreto 99.274, de 06 de junho de 1990.	<p>Art. 10 - 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, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 18.07.89)</p> <p>§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.</p> <p>§ 2º Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação da SEMA. (*) Nota: Lei nº 7.804, de 18.07.89 - substituir Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA por Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA</p> <p>§ 3º O órgão estadual do meio ambiente e a SEMA, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido. (*)Nota: Lei nº 7.804, de 18.07.89 - substituir Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA por Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA</p> <p>Parágrafo acrescentado pela Lei nº 7.804, de 18.07.89</p> <p>§ 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.</p>

ANEXO B - LEI Nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000

Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

[Mensagem de Veto](#)

Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA no exercício do cargo de PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

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

II - 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;

III - diversidade biológica: 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; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas;

IV - recurso ambiental: 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;

V - preservação: conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais;

VI - proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais;

VII - conservação *in situ*: 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;

VIII - manejo: todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas;

IX - uso indireto: aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais;

X - uso direto: aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais;

XI - uso sustentável: 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;

XII - extrativismo: sistema de exploração baseado na coleta e extração, de modo sustentável, de recursos naturais renováveis;

XIII - recuperação: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original;

XIV - restauração: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada o mais próximo possível da sua condição original;

XV - (VETADO)

XVI - zoneamento: 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;

XVII - plano de manejo: documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade;

XVIII - zona de amortecimento: o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade; e

XIX - corredores ecológicos: 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.

CAPÍTULO II DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA – SNUC

Art. 3º O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, de acordo com o disposto nesta Lei.

Art. 4º O SNUC tem os seguintes objetivos:

I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;

II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;

III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;

IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;

V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;

VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;

VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;

VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;

IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;

X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;

XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;

XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;

XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

Art. 5º O SNUC será regido por diretrizes que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIII - busquem proteger grandes áreas por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas.

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

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

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

III - Órgãos executores: o Instituto 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.

Parágrafo único. 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 categoria prevista nesta Lei e cujas características permitam, em relação a estas, uma clara distinção.

CAPÍTULO III DAS CATEGORIAS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

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

- I - Unidades de Proteção Integral;
- II - Unidades de Uso Sustentável.

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

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

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

- I - Estação Ecológica;
- II - Reserva Biológica;
- III - Parque Nacional;
- IV - Monumento Natural;
- V - Refúgio de Vida Silvestre.

Art. 9º A Estação Ecológica tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas.

§ 1º A Estação Ecológica é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º É proibida a visitação pública, exceto quando com objetivo educacional, de acordo com o que dispuser o Plano de Manejo da unidade ou regulamento específico.

§ 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

§ 4º Na Estação Ecológica só podem ser permitidas alterações dos ecossistemas no caso de:

- I - medidas que visem a restauração de ecossistemas modificados;
- II - manejo de espécies com o fim de preservar a diversidade biológica;
- III - coleta de componentes dos ecossistemas com finalidades científicas;
- IV - pesquisas científicas cujo impacto sobre o ambiente seja maior do que aquele causado pela simples observação ou pela coleta controlada de componentes dos ecossistemas, em uma área correspondente a no máximo três por cento da extensão total da unidade e até o limite de um mil e quinhentos hectares.

Art. 10. A Reserva Biológica tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

§ 1º A Reserva Biológica é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º É proibida a visitação pública, exceto aquela com objetivo educacional, de acordo com regulamento específico.

§ 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico 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.

§ 1º O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

§ 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

§ 4º As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.

Art. 12. O Monumento Natural tem como objetivo básico preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.

§ 1º O Monumento Natural pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários.

§ 2º Havendo incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Monumento Natural com o uso da propriedade, a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 3º A visitação pública está sujeita às condições e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento.

Art. 13. 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.

§ 1º O Refúgio de Vida Silvestre pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários.

§ 2º Havendo incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Refúgio de Vida Silvestre com o uso da propriedade, a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 3º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

§ 4º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

- I - Área de Proteção Ambiental;
- II - Área de Relevante Interesse Ecológico;
- III - Floresta Nacional;

IV - Reserva Extrativista;

V - Reserva de Fauna;

VI – Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e

VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Art. 15. A 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. [\(Regulamento\)](#)

§ 1º A Área de Proteção Ambiental é constituída por terras públicas ou privadas.

§ 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental.

§ 3º As condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade.

§ 4º Nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observadas as exigências e restrições legais.

§ 5º A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

Art. 16. 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.

§ 1º A Área de Relevante Interesse Ecológico é constituída por terras públicas ou privadas.

§ 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Relevante Interesse Ecológico.

Art. 17. A Floresta Nacional é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas. [\(Regulamento\)](#)

§ 1º A Floresta Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º Nas Florestas Nacionais é admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam quando de sua criação, em conformidade com o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.

§ 3º A visitação pública é permitida, condicionada às normas estabelecidas para o manejo da unidade pelo órgão responsável por sua administração.

§ 4º A pesquisa é permitida e incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e àquelas previstas em regulamento.

§ 5º A Floresta Nacional disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e, quando for o caso, das populações tradicionais residentes.

§ 6º A unidade desta categoria, quando criada pelo Estado ou Município, será denominada, respectivamente, Floresta Estadual e Floresta Municipal.

Art. 18. A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade. [\(Regulamento\)](#)

§ 1º A Reserva Extrativista é de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais conforme o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º A Reserva Extrativista será gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

§ 3º A visitação pública é permitida, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área.

§ 4º A pesquisa científica é permitida e incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento.

§ 5º O Plano de Manejo da unidade será aprovado pelo seu Conselho Deliberativo.

§ 6º São proibidas a exploração de recursos minerais e a caça amadorística ou profissional.

§ 7º A exploração comercial de recursos madeireiros só será admitida em bases sustentáveis e em situações especiais e complementares às demais atividades desenvolvidas na Reserva Extrativista, conforme o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.

Art. 19. A Reserva de Fauna 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.

§ 1º A Reserva de Fauna é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º A visitação pública pode ser permitida, desde que compatível com o manejo da unidade e de acordo com as normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração.

§ 3º É proibido o exercício da caça amadorística ou profissional.

§ 4º A comercialização dos produtos e subprodutos resultantes das pesquisas obedecerá ao disposto nas leis sobre fauna e regulamentos.

Art. 20. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica. [\(Regulamento\)](#)

§ 1º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável tem como objetivo básico 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.

§ 2º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é de domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 3º O uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais será regulado de acordo com o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica.

§ 4º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável será gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

§ 5º As atividades desenvolvidas na Reserva de Desenvolvimento Sustentável obedecerão às seguintes condições:

I - é permitida e incentivada a visita pública, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área;

II - é permitida e incentivada a pesquisa científica voltada à conservação da natureza, à melhor relação das populações residentes com seu meio e à educação ambiental, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento;

III - deve ser sempre considerado o equilíbrio dinâmico entre o tamanho da população e a conservação; e

IV - é admitida a exploração de componentes dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável e a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis, desde que sujeitas ao zoneamento, às limitações legais e ao Plano de Manejo da área.

§ 6º O Plano de Manejo da Reserva de Desenvolvimento Sustentável definirá as zonas de proteção integral, de uso sustentável e de amortecimento e corredores ecológicos, e será aprovado pelo Conselho Deliberativo da unidade.

Art. 21. A Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.

§ 1º O gravame de que trata este artigo constará de termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental, que verificará a existência de interesse público, e será averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis.

§ 2º Só poderá ser permitida, na Reserva Particular do Patrimônio Natural, conforme se dispuser em regulamento:

I - a pesquisa científica;

II - a visita com objetivos turísticos, recreativos e educacionais;

III - **(VETADO)**

§ 3º Os órgãos integrantes do SNUC, sempre que possível e oportuno, prestarão orientação técnica e científica ao proprietário de Reserva Particular do Patrimônio Natural para a elaboração de um Plano de Manejo ou de Proteção e de Gestão da unidade.

CAPÍTULO IV

DA CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público. **(Regulamento)**

§ 1º **(VETADO)**

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.

§ 4º Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica não é obrigatória a consulta de que trata o § 2º deste artigo.

§ 5º As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

§ 6º A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

§ 7º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.

Art. 22-A. O Poder Público poderá, ressalvadas as atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento e obras públicas licenciadas, na forma da lei, decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, para a realização de estudos com vistas na criação de Unidade de Conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes. [\(Incluído pela Lei nº 11.132, de 2005\)](#)

§ 1º Sem prejuízo da restrição e observada a ressalva constante do caput, na área submetida a limitações administrativas, não serão permitidas atividades que importem em exploração a corte raso da floresta e demais formas de vegetação nativa. [\(Incluído pela Lei nº 11.132, de 2005\)](#)

§ 2º A destinação final da área submetida ao disposto neste artigo será definida no prazo de 7 (sete) meses, improrrogáveis, findo o qual fica extinta a limitação administrativa. [\(Incluído pela Lei nº 11.132, de 2005\)](#)

Art. 23. A posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável serão regulados por contrato, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

§ 1º As populações de que trata este artigo obrigam-se a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação.

§ 2º O uso dos recursos naturais pelas populações de que trata este artigo obedecerá às seguintes normas:

I - proibição do uso de espécies localmente ameaçadas de extinção ou de práticas que danifiquem os seus habitats;

II - proibição de práticas ou atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas;

III - demais normas estabelecidas na legislação, no Plano de Manejo da unidade de conservação e no contrato de concessão de direito real de uso.

Art. 24. O subsolo e o espaço aéreo, sempre que influírem na estabilidade do ecossistema, integram os limites das unidades de conservação. [\(Regulamento\)](#)

Art. 25. As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos. [\(Regulamento\)](#)

§ 1º O órgão responsável pela administração da unidade estabelecerá normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos de uma unidade de conservação.

§ 2º Os limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos e as respectivas normas de que trata o § 1º poderão ser definidas no ato de criação da unidade ou posteriormente.

Art. 26. Quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional. [\(Regulamento\)](#)

Parágrafo único. O regulamento desta Lei disporá sobre a forma de gestão integrada do conjunto das unidades.

Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo.
[\(Regulamento\)](#)

§ 1º O Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

§ 2º Na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, será assegurada a ampla participação da população residente.

§ 3º O Plano de Manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação.

Art. 28. São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos.

Parágrafo único. Até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.

Art. 29. Cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e, na hipótese prevista no § 2º do art. 42, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.**[\(Regulamento\)](#)**

Art. 30. As unidades de conservação podem ser geridas por organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão.**[\(Regulamento\)](#)**

Art. 31. É proibida a introdução nas unidades de conservação de espécies não autóctones.

§ 1º Excetuam-se do disposto neste artigo as Áreas de Proteção Ambiental, as Florestas Nacionais, as Reservas Extrativistas e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável, bem como os animais e plantas necessários à administração e às atividades das demais categorias de unidades de conservação, de acordo com o que se dispuser em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.

§ 2º Nas áreas particulares localizadas em Refúgios de Vida Silvestre e Monumentos Naturais podem ser criados animais domésticos e cultivadas plantas considerados compatíveis com as finalidades da unidade, de acordo com o que dispuser o seu Plano de Manejo.

Art. 32. Os órgãos executores articular-se-ão com a comunidade científica com o propósito de incentivar o desenvolvimento de pesquisas sobre a fauna, a flora e a ecologia das unidades de conservação e sobre formas de uso sustentável dos recursos naturais, valorizando-se o conhecimento das populações tradicionais.

§ 1º As pesquisas científicas nas unidades de conservação não podem colocar em risco a sobrevivência das espécies integrantes dos ecossistemas protegidos.

§ 2º A realização de pesquisas científicas nas unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, depende de aprovação prévia e está sujeita à fiscalização do órgão responsável por sua administração.

§ 3º Os órgãos competentes podem transferir para as instituições de pesquisa nacionais, mediante acordo, a atribuição de aprovar a realização de pesquisas científicas e de credenciar pesquisadores para trabalharem nas unidades de conservação.

Art. 33. A exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e

Reserva Particular do Patrimônio Natural, dependerá de prévia autorização e sujeitará o explorador a pagamento, conforme disposto em regulamento. [\(Regulamento\)](#)

Art. 34. Os órgãos responsáveis pela administração das unidades de conservação podem receber recursos ou doações de qualquer natureza, nacionais ou internacionais, com ou sem encargos, provenientes de organizações privadas ou públicas ou de pessoas físicas que desejarem colaborar com a sua conservação.

Parágrafo único. A administração dos recursos obtidos cabe ao órgão gestor da unidade, e estes serão utilizados exclusivamente na sua implantação, gestão e manutenção.

Art. 35. Os recursos obtidos pelas unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral mediante a cobrança de taxa de visitação e outras rendas decorrentes de arrecadação, serviços e atividades da própria unidade serão aplicados de acordo com os seguintes critérios:

I - até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na implementação, manutenção e gestão da própria unidade;

II - até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na regularização fundiária das unidades de conservação do Grupo;

III - até cinquenta por cento, e não menos que quinze por cento, na implementação, manutenção e gestão de outras unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral.

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

§ 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.

CAPÍTULO V DOS INCENTIVOS, ISENÇÕES E PENALIDADES

Art. 37. [\(VETADO\)](#)

Art. 38. A ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importem inobservância aos preceitos desta Lei e a seus regulamentos ou resultem em dano à flora, à fauna e aos demais atributos naturais das unidades de conservação, bem como às suas instalações e às zonas de amortecimento e corredores ecológicos, sujeitam os infratores às sanções previstas em lei.

Art. 39. Dê-se ao art. 40 da [Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998](#), a seguinte redação:

"Art. 40. [\(VETADO\)](#)

"§ 1º Entende-se por Unidades de Conservação de Proteção Integral as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Parques Nacionais, os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre." (NR)

"§ 2º A ocorrência de dano afetando espécies ameaçadas de extinção no interior das Unidades de Conservação de Proteção Integral será considerada circunstância agravante para a fixação da pena." (NR)

"§ 3º"

Art. 40. Acrescente-se à [Lei nº 9.605, de 1998, o seguinte art. 40-A:](#)

"Art. 40-A. **(VETADO)**

"§ 1º Entende-se por Unidades de Conservação de Uso Sustentável as Áreas de Proteção Ambiental, as Áreas de Relevante Interesse Ecológico, as Florestas Nacionais, as Reservas Extrativistas, as Reservas de Fauna, as Reservas de Desenvolvimento Sustentável e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural." (AC)

"§ 2º A ocorrência de dano afetando espécies ameaçadas de extinção no interior das Unidades de Conservação de Uso Sustentável será considerada circunstância agravante para a fixação da pena." (AC)

"§ 3º Se o crime for culposo, a pena será reduzida à metade." (AC)

CAPÍTULO VI DAS RESERVAS DA BIOSFERA

Art. 41. A Reserva da Biosfera é um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações. [\(Regulamento\)](#)

§ 1º A Reserva da Biosfera é constituída por:

- I - uma ou várias áreas-núcleo, destinadas à proteção integral da natureza;
- II - uma ou várias zonas de amortecimento, onde só são admitidas atividades que não resultem em dano para as áreas-núcleo; e
- III - uma ou várias zonas de transição, sem limites rígidos, onde o processo de ocupação e o manejo dos recursos naturais são planejados e conduzidos de modo participativo e em bases sustentáveis.

§ 2º A Reserva da Biosfera é constituída por áreas de domínio público ou privado.

§ 3º A Reserva da Biosfera pode ser integrada por unidades de conservação já criadas pelo Poder Público, respeitadas as normas legais que disciplinam o manejo de cada categoria específica.

§ 4º A Reserva da Biosfera é gerida por um Conselho Deliberativo, formado por representantes de instituições públicas, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser em regulamento e no ato de constituição da unidade.

§ 5º A Reserva da Biosfera é reconhecida pelo Programa Intergovernamental "O Homem e a Biosfera – MAB", estabelecido pela Unesco, organização da qual o Brasil é membro.

CAPÍTULO VII DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 42. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes. [\(Regulamento\)](#)

§ 1º O Poder Público, por meio do órgão competente, priorizará o reassentamento das populações tradicionais a serem realocadas.

§ 2º Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.

§ 3º Na hipótese prevista no § 2º, as normas regulando o prazo de permanência e suas condições serão estabelecidas em regulamento.

Art. 43. O Poder Público fará o levantamento nacional das terras devolutas, com o objetivo de definir áreas destinadas à conservação da natureza, no prazo de cinco anos após a publicação desta Lei.

Art. 44. As ilhas oceânicas e costeiras destinam-se prioritariamente à proteção da natureza e sua destinação para fins diversos deve ser precedida de autorização do órgão ambiental competente.

Parágrafo único. Estão dispensados da autorização citada no *caput* os órgãos que se utilizam das citadas ilhas por força de dispositivos legais ou quando decorrente de compromissos legais assumidos.

Art. 45. Excluem-se das indenizações referentes à regularização fundiária das unidades de conservação, derivadas ou não de desapropriação:

I - [\(VETADO\)](#)

II - [\(VETADO\)](#)

III - as espécies arbóreas declaradas imunes de corte pelo Poder Público;

IV - expectativas de ganhos e lucro cessante;

V - o resultado de cálculo efetuado mediante a operação de juros compostos;

VI - as áreas que não tenham prova de domínio inequívoco e anterior à criação da unidade.

Art. 46. A instalação de redes de abastecimento de água, esgoto, energia e infraestrutura urbana em geral, em unidades de conservação onde estes equipamentos são admitidos depende de prévia aprovação do órgão responsável por sua administração, sem prejuízo da necessidade de elaboração de estudos de impacto ambiental e outras exigências legais.

Parágrafo único. Esta mesma condição se aplica à zona de amortecimento das unidades do Grupo de Proteção Integral, bem como às áreas de propriedade privada inseridas nos limites dessas unidades e ainda não indenizadas.

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

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

Art. 49. A área de uma unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral é considerada zona rural, para os efeitos legais.

Parágrafo único. A zona de amortecimento das unidades de conservação de que trata este artigo, uma vez definida formalmente, não pode ser transformada em zona urbana.

Art. 50. O Ministério do Meio Ambiente organizará e manterá um Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, com a colaboração do Ibama e dos órgãos estaduais e municipais competentes.

§ 1º O Cadastro a que se refere este artigo conterá os dados principais de cada unidade de conservação, incluindo, dentre outras características relevantes, informações sobre espécies ameaçadas de extinção, situação fundiária, recursos hídricos, clima, solos e aspectos socioculturais e antropológicos.

§ 2º O Ministério do Meio Ambiente divulgará e colocará à disposição do público interessado os dados constantes do Cadastro.

Art. 51. O Poder Executivo Federal submeterá à apreciação do Congresso Nacional, a cada dois anos, um relatório de avaliação global da situação das unidades de conservação federais do País.

Art. 52. Os mapas e cartas oficiais devem indicar as áreas que compõem o SNUC.

Art. 53. O Ibama elaborará e divulgará periodicamente uma relação revista e atualizada das espécies da flora e da fauna ameaçadas de extinção no território brasileiro.

Parágrafo único. O Ibama incentivará os competentes órgãos estaduais e municipais a elaborarem relações equivalentes abrangendo suas respectivas áreas de jurisdição.

Art. 54. O Ibama, excepcionalmente, pode permitir a captura de exemplares de espécies ameaçadas de extinção destinadas a programas de criação em cativeiro ou formação de coleções científicas, de acordo com o disposto nesta Lei e em regulamentação específica.

Art. 55. As unidades de conservação e áreas protegidas criadas com base nas legislações anteriores e que não pertençam às categorias previstas nesta Lei serão reavaliadas, no todo ou em parte, no prazo de até dois anos, com o objetivo de definir sua destinação com base na categoria e função para as quais foram criadas, conforme o disposto no regulamento desta Lei. ([Regulamento](#))

Art. 56. (**VETADO**)

Art. 57. Os órgãos federais responsáveis pela execução das políticas ambiental e indigenista deverão instituir grupos de trabalho para, no prazo de cento e oitenta dias a partir da vigência desta Lei, propor as diretrizes a serem adotadas com vistas à regularização das eventuais superposições entre áreas indígenas e unidades de conservação.

Parágrafo único. No ato de criação dos grupos de trabalho serão fixados os participantes, bem como a estratégia de ação e a abrangência dos trabalhos, garantida a participação das comunidades envolvidas.

Art. 58. O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que for necessário à sua aplicação, no prazo de cento e oitenta dias a partir da data de sua publicação.

Art. 59. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 60. [Revoam-se os arts. 5º e 6º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965; o art. 5º da Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967; e o art. 18 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.](#)

Brasília, 18 de julho de 2000; 179º da Independência e 112º da República.

MARCO ANTONIO DE OLIVEIRA MACIEL

José Sarney Filho

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 19.7.2000

ANEXO C - 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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 84, inciso IV, e o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal, e tendo em vista o disposto na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000,

DECRETA:

Art. 1º Este Decreto regulamenta os arts. [22](#), [24](#), [25](#), [26](#), [27](#), [29](#), [30](#), [33](#), [36](#), [41](#), [42](#), [47](#), [48](#) e [55 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000](#), bem como os arts. [15](#), [17](#), [18](#) e [20](#), no que concerne aos conselhos das unidades de conservação.

CAPÍTULO I

DA CRIAÇÃO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO

Art. 2º O ato de criação de uma unidade de conservação deve indicar:

I - a denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração;

II - a população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável;

III - a população tradicional residente, quando couber, no caso das Florestas Nacionais, Florestas Estaduais ou Florestas Municipais; e

IV - as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas.

Art. 3º A denominação de cada unidade de conservação deverá basear-se, preferencialmente, na sua característica natural mais significativa, ou na sua denominação mais antiga, dando-se prioridade, neste último caso, às designações indígenas ancestrais.

Art. 4º Compete ao órgão executor proponente de nova unidade de conservação elaborar os estudos técnicos preliminares e realizar, quando for o caso, a consulta pública e os demais procedimentos administrativos necessários à criação da unidade.

Art. 5º A consulta pública para a criação de unidade de conservação tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade.

§ 1º A consulta consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas.

§ 2º No processo de consulta pública, o órgão executor competente deve indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta.

CAPÍTULO II

DO SUBSOLO E DO ESPAÇO AÉREO

Art. 6º Os limites da unidade de conservação, em relação ao subsolo, são estabelecidos:

I - no ato de sua criação, no caso de Unidade de Conservação de Proteção Integral; e

II - no ato de sua criação ou no Plano de Manejo, no caso de Unidade de Conservação de Uso Sustentável.

Art. 7º Os limites da unidade de conservação, em relação ao espaço aéreo, são estabelecidos no Plano de Manejo, embasados em estudos técnicos realizados pelo órgão

gestor da unidade de conservação, consultada a autoridade aeronáutica competente e de acordo com a legislação vigente.

CAPÍTULO III

DO MOSAICO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Art. 8º O mosaico de unidades de conservação será reconhecido em ato do Ministério do Meio Ambiente, a pedido dos órgãos gestores das unidades de conservação.

Art. 9º O mosaico deverá dispor de um conselho de mosaico, com caráter consultivo e a função de atuar como instância de gestão integrada das unidades de conservação que o compõem.

§ 1º A composição do conselho de mosaico é estabelecida na portaria que institui o mosaico e deverá obedecer aos mesmos critérios estabelecidos no Capítulo V deste Decreto.

§ 2º O conselho de mosaico terá como presidente um dos chefes das unidades de conservação que o compõem, o qual será escolhido pela maioria simples de seus membros.

Art. 10. Compete ao conselho de cada mosaico:

I - elaborar seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instituição;

II - propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar:

a) as atividades desenvolvidas em cada unidade de conservação, tendo em vista, especialmente:

1. os usos na fronteira entre unidades;
2. o acesso às unidades;
3. a fiscalização;
4. o monitoramento e avaliação dos Planos de Manejo;
5. a pesquisa científica; e

6. a alocação de recursos advindos da compensação referente ao licenciamento ambiental de empreendimentos com significativo impacto ambiental;

b) a relação com a população residente na área do mosaico;

III - manifestar-se sobre propostas de solução para a sobreposição de unidades; e

IV - manifestar-se, quando provocado por órgão executor, por conselho de unidade de conservação ou por outro órgão do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, sobre assunto de interesse para a gestão do mosaico.

Art. 11. Os corredores ecológicos, reconhecidos em ato do Ministério do Meio Ambiente, integram os mosaicos para fins de sua gestão.

Parágrafo único. Na ausência de mosaico, o corredor ecológico que interliga unidades de conservação terá o mesmo tratamento da sua zona de amortecimento.

CAPÍTULO IV

DO PLANO DE MANEJO

Art. 12. O Plano de Manejo da unidade de conservação, elaborado pelo órgão gestor ou pelo proprietário quando for o caso, será aprovado:

I - em portaria do órgão executor, no caso de Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva de Fauna e Reserva Particular do Patrimônio Natural;

II - em resolução do conselho deliberativo, no caso de Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável, após prévia aprovação do órgão executor.

Art. 13. O contrato de concessão de direito real de uso e o termo de compromisso firmados com populações tradicionais das Reservas Extrativistas e Reservas de Uso Sustentável devem estar de acordo com o Plano de Manejo, devendo ser revistos, se necessário.

Art. 14. Os órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, em suas respectivas esferas de atuação, devem estabelecer, no prazo de cento e oitenta dias, a partir da publicação deste Decreto, roteiro metodológico básico para a elaboração dos Planos de Manejo das diferentes categorias de unidades de conservação, uniformizando conceitos e metodologias, fixando diretrizes para o diagnóstico da unidade, zoneamento, programas de manejo, prazos de avaliação e de revisão e fases de implementação.

Art. 15. A partir da criação de cada unidade de conservação e até que seja estabelecido o Plano de Manejo, devem ser formalizadas e implementadas ações de proteção e fiscalização.

Art. 16. O Plano de Manejo aprovado deve estar disponível para consulta do público na sede da unidade de conservação e no centro de documentação do órgão executor.

CAPÍTULO V DO CONSELHO

Art. 17. As categorias de unidade de conservação poderão ter, conforme a [Lei nº 9.985, de 2000](#), conselho consultivo ou deliberativo, que serão presididos pelo chefe da unidade de conservação, o qual designará os demais conselheiros indicados pelos setores a serem representados.

§ 1º A representação dos órgãos públicos deve contemplar, quando couber, os órgãos ambientais dos três níveis da Federação e órgãos de áreas afins, tais como pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia e povos indígenas e assentamentos agrícolas.

§ 2º A representação da sociedade civil deve contemplar, quando couber, a comunidade científica e organizações não-governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

§ 3º A representação dos órgãos públicos e da sociedade civil nos conselhos deve ser, sempre que possível, paritária, considerando as peculiaridades regionais.

§ 4º A Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP com representação no conselho de unidade de conservação não pode se candidatar à gestão de que trata o Capítulo VI deste Decreto.

§ 5º O mandato do conselheiro é de dois anos, renovável por igual período, não remunerado e considerado atividade de relevante interesse público.

§ 6º No caso de unidade de conservação municipal, o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, ou órgão equivalente, cuja composição obedeça ao disposto neste artigo, e com competências que incluam aquelas especificadas no art. 20 deste Decreto, pode ser designado como conselho da unidade de conservação.

Art. 18. A reunião do conselho da unidade de conservação deve ser pública, com pauta preestabelecida no ato da convocação e realizada em local de fácil acesso.

Art. 19. Compete ao órgão executor:

- I - convocar o conselho com antecedência mínima de sete dias;
- II - prestar apoio à participação dos conselheiros nas reuniões, sempre que solicitado e devidamente justificado.

Parágrafo único. O apoio do órgão executor indicado no inciso II não restringe aquele que possa ser prestado por outras organizações.

Art. 20. Compete ao conselho de unidade de conservação:

I - elaborar o seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instalação;

II - acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, quando couber, garantindo o seu caráter participativo;

III - buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;

IV - esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade;

V - avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação;

VI - opinar, no caso de conselho consultivo, ou ratificar, no caso de conselho deliberativo, a contratação e os dispositivos do termo de parceria com OSCIP, na hipótese de gestão compartilhada da unidade;

VII - acompanhar a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade;

VIII - manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos; e

IX - propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso.

CAPÍTULO VI

DA GESTÃO COMPARTILHADA COM OSCIP

Art. 21. A gestão compartilhada de unidade de conservação por OSCIP é regulada por termo de parceria firmado com o órgão executor, nos termos da [Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999](#).

Art. 22. Poderá gerir unidade de conservação a OSCIP que preencha os seguintes requisitos:

I - tenha dentre seus objetivos institucionais a proteção do meio ambiente ou a promoção do desenvolvimento sustentável; e

II - comprove a realização de atividades de proteção do meio ambiente ou desenvolvimento sustentável, preferencialmente na unidade de conservação ou no mesmo bioma.

Art. 23. O edital para seleção de OSCIP, visando a gestão compartilhada, deve ser publicado com no mínimo sessenta dias de antecedência, em jornal de grande circulação na região da unidade de conservação e no Diário Oficial, nos termos da [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#).

Parágrafo único. Os termos de referência para a apresentação de proposta pelas OSCIP serão definidos pelo órgão executor, ouvido o conselho da unidade.

Art. 24. A OSCIP deve encaminhar anualmente relatórios de suas atividades para apreciação do órgão executor e do conselho da unidade.

CAPÍTULO VII

DA AUTORIZAÇÃO PARA A EXPLORAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

Art. 25. É passível de autorização a exploração de produtos, sub-produtos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade.

Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, entende-se por produtos, sub-produtos ou serviços inerentes à unidade de conservação:

I - aqueles destinados a dar suporte físico e logístico à sua administração e à implementação das atividades de uso comum do público, tais como visitação, recreação e turismo;

II - a exploração de recursos florestais e outros recursos naturais em Unidades de Conservação de Uso Sustentável, nos limites estabelecidos em lei.

Art. 26. A partir da publicação deste Decreto, novas autorizações para a exploração comercial de produtos, sub-produtos ou serviços em unidade de conservação de

domínio público só serão permitidas se previstas no Plano de Manejo, mediante decisão do órgão executor, ouvido o conselho da unidade de conservação.

Art. 27. O uso de imagens de unidade de conservação com finalidade comercial será cobrado conforme estabelecido em ato administrativo pelo órgão executor.

Parágrafo único. Quando a finalidade do uso de imagem da unidade de conservação for preponderantemente científica, educativa ou cultural, o uso será gratuito.

Art. 28. No processo de autorização da exploração comercial de produtos, sub-produtos ou serviços de unidade de conservação, o órgão executor deve viabilizar a participação de pessoas físicas ou jurídicas, observando-se os limites estabelecidos pela legislação vigente sobre licitações públicas e demais normas em vigor.

Art. 29. A autorização para exploração comercial de produto, sub-produto ou serviço de unidade de conservação deve estar fundamentada em estudos de viabilidade econômica e investimentos elaborados pelo órgão executor, ouvido o conselho da unidade.

Art. 30. Fica proibida a construção e ampliação de benfeitoria sem autorização do órgão gestor da unidade de conservação.

CAPÍTULO VIII

DA COMPENSAÇÃO POR SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL

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 dos estudos ambientais realizados quando do processo de licenciamento ambiental, sendo considerados os impactos negativos, não mitigáveis e passíveis de riscos que possam comprometer a qualidade de vida de uma região ou causar danos aos recursos naturais.

Parágrafo único. Os percentuais serão fixados, gradualmente, a partir de meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, considerando-se a amplitude dos impactos gerados, conforme estabelecido no caput.

Art. 32. Será instituída no âmbito dos órgãos licenciadores câmaras de compensação ambiental, compostas por representantes do órgão, com a finalidade de analisar e propor a aplicação da compensação ambiental, para a aprovação da autoridade competente, de acordo com os estudos ambientais realizados e percentuais definidos.

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

- I - regularização fundiária e demarcação das terras;
- II - elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;
- III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento;
- IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e
- V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.

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

- I - elaboração do Plano de Manejo ou nas atividades de proteção da unidade;
- II - realização das pesquisas necessárias para o manejo da unidade, sendo vedada a aquisição de bens e equipamentos permanentes;
- III - implantação de programas de educação ambiental; e
- IV - financiamento de estudos de viabilidade econômica para uso sustentável dos recursos naturais da unidade afetada.

Art. 34. Os empreendimentos implantados antes da edição deste Decreto e em operação sem as respectivas licenças ambientais deverão requerer, no prazo de doze meses a partir da publicação deste Decreto, a regularização junto ao órgão ambiental competente mediante licença de operação corretiva ou retificadora.

CAPÍTULO IX

DO REASSENTAMENTO DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS

Art. 35. O processo indenizatório de que trata o [art. 42 da Lei nº 9.985, de 2000](#), respeitará o modo de vida e as fontes de subsistência das populações tradicionais.

Art. 36. Apenas as populações tradicionais residentes na unidade no momento da sua criação terão direito ao reassentamento.

Art. 37. O valor das benfeitorias realizadas pelo Poder Público, a título de compensação, na área de reassentamento será descontado do valor indenizatório.

Art. 38. O órgão fundiário competente, quando solicitado pelo órgão executor, deve apresentar, no prazo de seis meses, a contar da data do pedido, programa de trabalho para atender às demandas de reassentamento das populações tradicionais, com definição de prazos e condições para a sua realização.

Art. 39. Enquanto não forem reassentadas, as condições de permanência das populações tradicionais em Unidade de Conservação de Proteção Integral serão reguladas por termo de compromisso, negociado entre o órgão executor e as populações, ouvido o conselho da unidade de conservação.

§ 1º O termo de compromisso deve indicar as áreas ocupadas, as limitações necessárias para assegurar a conservação da natureza e os deveres do órgão executor referentes ao processo indenizatório, assegurados o acesso das populações às suas fontes de subsistência e a conservação dos seus modos de vida.

§ 2º O termo de compromisso será assinado pelo órgão executor e pelo representante de cada família, assistido, quando couber, pela comunidade rural ou associação legalmente constituída.

§ 3º O termo de compromisso será assinado no prazo máximo de um ano após a criação da unidade de conservação e, no caso de unidade já criada, no prazo máximo de dois anos contado da publicação deste Decreto.

§ 4º O prazo e as condições para o reassentamento das populações tradicionais estarão definidos no termo de compromisso.

CAPÍTULO X

DA REAVALIAÇÃO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE CATEGORIA NÃO PREVISTA NO SISTEMA

Art. 40. A reavaliação de unidade de conservação prevista no [art. 55 da Lei nº 9.985, de 2000](#), será feita mediante ato normativo do mesmo nível hierárquico que a criou.

Parágrafo único. O ato normativo de reavaliação será proposto pelo órgão executor.

CAPÍTULO XI

DAS RESERVAS DA BIOSFERA

Art. 41. A Reserva da Biosfera é um modelo de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, que tem por objetivos básicos a preservação da biodiversidade e o desenvolvimento das atividades de pesquisa científica, para aprofundar o conhecimento dessa diversidade biológica, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações.

Art. 42. O gerenciamento das Reservas da Biosfera será coordenado pela Comissão Brasileira para o Programa "O Homem e a Biosfera" - COBRAMAB, de que trata o Decreto de 21 de setembro de 1999, com a finalidade de planejar, coordenar e supervisionar as atividades relativas ao Programa.

Art. 43. Cabe à COBRAMAB, além do estabelecido no Decreto de 21 de setembro de 1999, apoiar a criação e instalar o sistema de gestão de cada uma das Reservas da Biosfera reconhecidas no Brasil.

§ 1º Quando a Reserva da Biosfera abranger o território de apenas um Estado, o sistema de gestão será composto por um conselho deliberativo e por comitês regionais.

§ 2º Quando a Reserva da Biosfera abranger o território de mais de um Estado, o sistema de gestão será composto por um conselho deliberativo e por comitês estaduais.

§ 3º À COBRAMAB compete criar e coordenar a Rede Nacional de Reservas da Biosfera.

Art. 44. Compete aos conselhos deliberativos das Reservas da Biosfera:

I - aprovar a estrutura do sistema de gestão de sua Reserva e coordená-lo;

II - propor à COBRAMAB macro-diretrizes para a implantação das Reservas da Biosfera;

III - elaborar planos de ação da Reserva da Biosfera, propondo prioridades, metodologias, cronogramas, parcerias e áreas temáticas de atuação, de acordo como os objetivos básicos enumerados no [art. 41 da Lei nº 9.985, de 2000](#);

IV - reforçar a implantação da Reserva da Biosfera pela proposição de projetos pilotos em pontos estratégicos de sua área de domínio; e

V - implantar, nas áreas de domínio da Reserva da Biosfera, os princípios básicos constantes do [art. 41 da Lei nº 9.985, de 2000](#).

Art. 45. Compete aos comitês regionais e estaduais:

I - apoiar os governos locais no estabelecimento de políticas públicas relativas às Reservas da Biosfera; e

II - apontar áreas prioritárias e propor estratégias para a implantação das Reservas da Biosfera, bem como para a difusão de seus conceitos e funções.

CAPÍTULO XII

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 46. Cada categoria de unidade de conservação integrante do SNUC será objeto de regulamento específico.

Parágrafo único. O Ministério do Meio Ambiente deverá propor regulamentação de cada categoria de unidade de conservação, ouvidos os órgãos executores.

Art. 47. Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 48. Fica revogado o [Decreto nº 3.834, de 5 de junho de 2001](#).

Brasília, 22 de agosto de 2002; 181ª da Independência e 114ª da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

José Carlos Carvalho

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 23.8.2002

Anexo D - Instrução Normativa 47

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº - 47/04-N, 31 DE AGOSTO DE 2004.

O PRESIDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA, no uso das atribuições que lhe confere, o art. 24, do Anexo I, da Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto nº 4.756, de 20 de junho de 2003, o art. 95, item VI do Regimento Interno, aprovado pela Portaria GM/MMA nº 230, de 14 de maio de 2003, e:

Considerando o que dispõe o art. 36 da Lei nº 9.985, de 15 de junho de 2000, e o art. 31 do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002;

Considerando os termos da Portaria IBAMA nº 7, de 19 de janeiro de 2004; e ainda o que dispõe o Regimento Interno da Câmara de Compensação Ambiental, aprovado pela Portaria IBAMA nº 44, de 22 de abril de 2004;

Considerando a importância de se ordenar às ações internas e estabelecer os procedimentos da Compensação Ambiental, no âmbito do IBAMA;

Considerando a deliberação do Conselho de Gestão da Autarquia, em reunião realizada em 16 de agosto de 2004, e o que consta do processo nº 02001.005281/2004-44,

R E S O L V E:

Art.1º Estabelecer procedimentos para a gestão da compensação ambiental no âmbito do IBAMA, na forma do Anexo I desta Instrução Normativa.

Art.2º Os procedimentos estabelecidos nos termos do art. 1º, desta Instrução Normativa tem por finalidade:

I – orientar quanto às atribuições específicas de todas as unidades do IBAMA, na condução do processo de compensação ambiental;

II – estabelecer articulação entre as diversas unidades do IBAMA, Câmara de Compensação Ambiental – CCA, os empreendedores e demais interessados, visando à gestão da compensação ambiental;

III – operacionalizar a aplicação e execução dos recursos oriundos da compensação ambiental.

Art.3º Para os fins previstos nesta Instrução Normativa, entende-se por:

I – diretrizes gerais de aplicação – documento de caráter anual aprovado pelo Conselho Gestor do IBAMA definido a partir da proposta da CCA e que indicará as prioridades a serem atendidas com os recursos da compensação ambiental nas diversas categorias de Unidades de Conservação - UC;

II - termo de compromisso – Instrumento firmado entre o IBAMA e o Empreendedor estabelecendo as condições de execução da compensação ambiental devendo ser assinado até a liberação da Licença de Instalação - LI.

III - convênios – Instrumento firmado entre o IBAMA e o Empreendedor quando se tratar de órgão público;

IV - plano de trabalho – conjunto de atividades e ações técnicas decorrentes da destinação dos recursos de cada empreendimento a serem implementadas como parte do Termo de Compromisso;

V - parecer de gradação – documento resultante da análise de estudos ambientais apresentados durante o processo de licenciamento que será elaborado a partir da metodologia adotada para cada categoria de empreendimento;

VI - deliberação – etapa do processo de discussão nas reuniões ordinárias e extraordinárias do Colegiado da CCA, referentes aos relatórios dos processos de gradação e de indicativos de aplicação dos recursos da compensação ambiental;

VII - monitoria – etapa de acompanhamento e supervisão das ações a serem implementadas segundo os Planos de Trabalho com base em critérios e indicadores;

VIII - avaliação - etapa de análise e verificação da aplicação dos recursos e instrumentos da compensação ambiental; e

IX - projetos estruturantes – são ações que atendam um conjunto de unidades de conservação, diretamente ou não afetadas, com o objetivo de integração do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC.

Art.4º A Gerência Executiva - GEREX responsável pela Unidade de Conservação beneficiada com os recursos da Compensação Ambiental, deverá avaliar periodicamente o andamento das ações das respectivas Unidades emitindo relatório de monitoria a Secretaria Executiva da Câmara de Compensação Ambiental - SECEX/CCA.

Art.5º A Diretoria de Administração e Finanças – DIRAF e as Diretorias afins realizarão monitoramento físico e financeiro, com base em critérios e indicadores definidos para garantir o processo de execução da compensação ambiental.

Art.6º Será objeto de auditoria a aplicação dos recursos de compensação ambiental, conforme Plano de Trabalho definido e assinado.

Art.7º Para utilização dos recursos da compensação ambiental, no exercício de 2004, serão elaborados os Planos de Trabalhos pelas Diretorias Afins e aprovados pela CCA, independente das Diretrizes Gerais de Aplicação.

Art.8º Os procedimentos previstos nesta instrução normativa não se aplicam aos empreendimentos que tenham Licença de Instalação requerida anteriormente a publicação desta norma, sendo tratados caso a caso pela CCA.

Art.9º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

MARCUS LUIZ BARROSO BARROS

Presidente

ANEXO I

PROCEDIMENTOS PARA APLICAÇÃO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

SEGMENTO ENVOLVIDO	PASSOS Nº	DESCRIÇÃO DA AÇÃO
Diretoria de Licenciamento e Qualidade Ambiental – DILIQ	1	Após o processo de análise e avaliação, para efeito da emissão da Licença Prévia - LP, a equipe elabora parecer técnico relativo ao cálculo da compensação ambiental baseado na Metodologia de Gradação definida pela CCA e as sugestões de Unidades de Conservação a serem beneficiadas, oriundas do processo de licenciamento, informando ainda o valor do empreendimento e encaminha resultado a SECEX/CCA.
Secretaria Executiva SECEX/CCA	2	Recebe parecer de gradação e o encaminha ao empreendedor, para sua manifestação.
Empreendedor	3	Encaminha à SECEX, sua concordância sobre o percentual a ser aplicado. Não havendo concordância, o pedido de revisão, devidamente justificado, deverá ser apresentado a SECEX/CCA no prazo de 10 dias, contados do recebimento da comunicação do percentual, que o encaminhará a DILIQ para análise. Após a análise do pedido de revisão a qual deverá conter a manifestação técnica da DILIQ sobre o deferimento ou indeferimento do pedido, os autos serão remetidos a CCA para deliberação. No caso de indeferimento do pedido de revisão caberá recurso, no prazo de 10 dias ao Presidente do IBAMA que após decisão remeterá os autos a SECEX/CCA para comunicação ao empreendedor. Da decisão do Presidente caberá, em última instância e no prazo de 10 dias, recurso administrativo hierárquico ao Ministro de Estado do Meio Ambiente.
SECEX	4	Após a concordância e/ou exauridas as vias recursais administrativas, a SECEX encaminha às diretorias, as quais as UC's estão vinculadas, os valores da compensação ambiental para que sejam propostos os indicativos de aplicação.
SECEX	5	Recebe e submete os indicativos de aplicação à CCA, contendo dados sobre a característica do empreendimento (local, valor, Grau de Impacto - GI e valor a ser compensado); UC's a serem afetadas (Esfera Administrativa - EA, Unidade da Federação - UF, bioma, região, categoria da Unidade; UC 's beneficiadas com recursos de compensação; e as prioridades de aplicação.
CCA	6	Define a destinação de recursos da compensação ambiental, conforme plano de aplicação, efetuando a distribuição percentual para projetos estruturantes e atendimento direto as UC's.
Diretoria de Ecossistemas - DIREC / Diretoria de Florestas - DIREF/ Diretoria de Gestão e Planejamento Estratégico – DIGET	7	Elaboram Plano de Trabalho contendo as Unidades a serem atendidas, detalhando as ações a serem implementadas, o cronograma e o encaminham a DIRAF, com base nas demandas apresentadas pelas UC's, seus respectivos conselhos e as gerências envolvidas.
Diretoria de Administração e Finanças	8	Elabora a minuta do Termo de Compromisso contendo as unidades a serem atendidas, as ações a serem implementadas, o cronograma, bem como as condições para prestação de contas e encerramento e o encaminha juntamente com o Plano de

- DIRAF		Trabalho, ao empreendedor para concordância.
Empreendedor	9	Manifesta sua concordância, com a minuta do Termo de Compromisso e do Plano de Trabalho.
DIRAF/Execução	10	Encaminha o Termo de Compromisso com o Plano de Trabalho a PROGE para análise jurídico formal.
Procuradoria Geral do IBAMA - PROGE	11	Realiza análise jurídico formal do Termo de Compromisso com o Plano de Trabalho e os restitui a DIRAF.
DIRAF	12	Encaminha Termo de Compromisso e Plano de Trabalho a Presidência do IBAMA para assinatura.
DIRAF	13	Elabora extrato do Termo de Compromisso e encaminha ao Protocolo para publicação.
DIRAF	14	Encaminha o Termo de Compromisso assinado: <p>a. à DILIQ para juntada ao processo de licenciamento; e</p> <p>b. ao empreendedor.</p> <p>Observação: às diretorias afins deverá ser encaminhada cópia do Termo de Compromisso.</p>
DIREC / DIREF / DIGET	15	Recebido cópia do Termo de Compromisso, especifica tecnicamente os termos de referência, projetos arquitetônicos com planilhas de custos e encaminha à DIRAF.
DIRAF	16	Recebe os Termos de Referência e encaminha ao empreendedor para aquisição de bens ou prestação de serviços, pagamento de terras e/ou outras providências necessárias.
Empreendedor	17	Recebe as especificações técnicas e dá início as providências operacionais, na forma estabelecida no Termo de Compromisso.
Empreendedor	18	Encaminha à DIRAF as propostas.
DIRAF	19	Recebe as propostas, analisa o atendimento das especificações técnicas e homologa a aquisição. <p>Observação: Quando da necessidade de análise técnica, as propostas serão encaminhadas às Diretorias responsáveis para a referida análise e elaboração de parecer.</p>
Empreendedor	20	Efetua a aquisição e entrega o bem ou serviço na UC, com a supervisão da GEREX, firmando o Termo de Recebimento, encaminhando-o à SECEX/DIRAF juntamente com a nota fiscal e o Termo de Doação, para providências de registro patrimonial.
SECEX/CCA-DIRAF	21	Viabiliza o registro junto aos órgãos competentes e a inscrição do patrimônio dos bens adquiridos com recursos da Compensação Ambiental.

ANEXO E - Portaria N° 7, de 19 de Janeiro de 2004

O PRESIDENTE SUBSTITUTO DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA, no uso das atribuições que lhe confere o art.24, Anexo I, da Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto n° 4.756, de 20 de junho de 2003, e no art. 95, item VI, do Regimento Interno do IBAMA, aprovado pela Portaria GM n° 230, de 14 de maio de 2002, Considerando as disposições do art. 36 da Lei n° 9.985, de 18 de julho de 2000, e do art. 32 do Decreto n° 4.340, de 22 de agosto de 2002.

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

Art. 1° Fica criado, no âmbito desta entidade autárquica, a Câmara de Compensação Ambiental, de caráter deliberativo, integrada pelos titulares das seguintes unidades centrais:

- I – Diretoria de Gestão estratégica;
- II – Diretoria de Ecossistemas;
- III - Diretoria de Licenciamento e Qualidade Ambiental;
- IV – Diretoria de Florestas;
- V – Diretoria de Administração e Finanças;
- VI – Diretoria de Fauna e Recursos Pesqueiros;
- VII – Diretoria de Proteção Ambiental;
- VIII – Procuradoria- Geral; e
- IX – Auditoria.

§ 1° Na ausência dos dirigentes de que trata este artigo estes serão representados pelo seus substitutos legais, temporários e eventuais regularmente designados por ato do Presidente desta Autarquia.

§ 2° Nos casos que houver pertinência, poderão ser convidados representantes das Gerências Executivas, Centros Especializados e Órgãos Estaduais de Meio ambiente envolvidos no processo de licenciamento ambiental, para participar da discussão dos pleitos regionais e locais.

Art. 2° A Câmara Técnica de Compensação Ambiental ora criada será presidida pela Diretora de Ecossistemas, que será substituída em seus impedimentos legais, temporários e eventuais pelo Diretor de Administração e Finanças.

Art. 3° São atribuições da Câmara de Compensação Ambiental:

I – decidir sobre critérios de gradação de impactos ambientais, bem como os procedimentos administrativos e financeiros para execução da compensação ambiental, e propor ao Conselho Gestor normatização necessária a esse fim;

II – examinar e decidir sobre a distribuição das medidas compensatórias para aplicação nas unidades de conservação, existentes ou a serem criadas;

III – examinar e decidir sobre os recursos administrativos de revisão de gradação de impactos ambientais;

IV – analisar e propor ao Conselho Gestor da Autarquia plano de aplicação dos recursos de compensação ambiental.

Art. 4° A Câmara de Compensação Ambiental terá uma secretaria Executiva que prestará o apoio técnico e administrativo ao seu funcionamento e terá a seguinte incumbência:

I – assessorar a presidência da Câmara de Compensação Ambiental nos assuntos de sua atribuição;

II – organizar e manter o arquivo da documentação relativa às atividades da Câmara de Compensação Ambiental;

III – propor e acompanhar o calendário e a agenda das reuniões;

IV – prover os trabalhos da técnico e administrativo necessários ao funcionamento da Câmara de Compensação Ambiental.

Parágrafo Único. A Secretaria Executiva de que trata este artigo será exercida pela Diretoria de Administração e Finanças.

Art. 5° A Câmara de Compensação Ambiental reunir-se-á em caráter ordinário, a cada quinze dias, e extraordinariamente sempre que for convocada pelo seu Presidente, por iniciativa própria ou por solicitação dos seus membros.

Art. 6° Revogam-se as disposição em contrário, especialmente a Portaria n° 155, de 4 de dezembro de 2002.

NILVO LUIZ ALVES DA SILVA

ANEXO F- Portaria 44

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS

PORTARIA Nº44 , 22 de abril de 2004

O PRESIDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, no uso das atribuições que lhe confere o Art. 24, do Anexo I, da Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto nº 4.756, de 20 de junho de 2003, nos termos do Art 95, item VI e Art. 120, do Regimento Interno, nos termos da Portaria GM/MMA nº230, de 14 de maio de 2003 e nos termos da Portaria nº01-IBAMA, de 13 de janeiro de 2004, e:

Considerando as disposições dadas pelo Art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, disposições estas regulamentadas pelo Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, relativamente à obrigatoriedade da compensação ambiental para os empreendimentos que apresentem significativos impactos ambientais, resolve:

Art. 1º - Aprovar o Regimento Interno da CÂMARA DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL, na forma do Anexo I desta Portaria.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

PRESIDENTE

ANEXO I

REGIMENTO INTERNO
CÂMARA DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

CAPÍTULO I - DA CATEGORIA E FINALIDADES

Art. 1º - A Câmara de Compensação Ambiental, órgão de natureza deliberativa vinculada ao Conselho Gestor do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, tem como finalidades:

I - orientar, coordenar, supervisionar e avaliar as atividades e prioridades referentes à compensação ambiental;

II – promover a discussão técnica e deliberar sobre o tema relativo à compensação ambiental;

III – promover a articulação entre as diversas diretorias e segmentos do Instituto, com a finalidade de implementar a compensação ambiental, consoante com a legislação vigente e as diretrizes do Conselho Gestor.

IV - Orientar e implementar mecanismos de articulação e cooperação entre o IBAMA, intervenientes e parceiros externos, visando avaliar a efetividade da compensação ambiental no âmbito do SISNAMA.

Art. 2º No cumprimento de suas finalidades e, ressalvadas as competências das demais estruturas que integram o IBAMA, cabe a Câmara de Compensação Ambiental desenvolver as seguintes ações:

I – decidir sobre critérios de graduação de impactos ambientais e procedimentos administrativos e financeiros para execução da compensação ambiental, bem como, propor ao Conselho Gestor a normatização necessária a esse fim;

II – examinar e decidir sobre os recursos administrativos de revisão de graduação de impactos ambientais;

III – examinar e decidir sobre a distribuição das medidas compensatórias contidas nos Planos de Aplicação; e

IV – analisar e propor ao Conselho Gestor um conjunto de diretrizes que comporão anualmente o plano de aplicação dos recursos de compensação ambiental.

§ 1º – para efeito dessa portaria entende-se por:

a) Plano de Aplicação – é o instrumento baseado nas diretrizes estratégicas do IBAMA, que orientará quanto e onde serão aplicados os recursos da Compensação Ambiental, elaborado pelas diretorias.

b) Plano de Trabalho – é o instrumento que indicará as ações e cronograma da aplicação dos recursos da compensação ambiental em cada empreendimento.

§ 2º - O Plano de Aplicação indicará a elaboração de Planos de Trabalho para os empreendimentos.

CAPÍTULO II - DA ESTRUTURA E COMPOSIÇÃO ORGANIZACIONAL

Art. 3º A Câmara de Compensação Ambiental terá como estrutura:

I - Colegiado

II – Presidência

III – Secretaria Executiva

IV – Grupos de Trabalho

§ 1º - São integrantes da Câmara de Compensação Ambiental os titulares das seguintes unidades centrais:

I - Diretoria de Gestão Estratégica;

- II - Diretoria de Ecossistemas;
- III - Diretoria de Licenciamento e Qualidade Ambiental;
- IV - Diretoria de Florestas;
- V - Diretoria de Administração e Finanças;
- VI - Diretoria de Fauna e Recursos Pesqueiros;
- VII - Diretoria de Proteção Ambiental;
- VIII – Procuradoria - Geral;
- IX - Auditoria.

§ 2º - Na ausência dos titulares de que trata este artigo, estes serão representados pelos seus substitutos legais, temporários ou eventuais, regularmente designados por ato do Presidente desta Autarquia.

§ 3º - Nos casos em que houver pertinência, poderão ser convidados para participar da discussão dos pleitos regionais e locais, sem direito a voto, representantes do Ministério do Meio Ambiente, das Gerências Executivas, Centros Especializados e Órgãos Estaduais de Meio Ambiente envolvidos no processo de licenciamento ambiental, bem como representantes de entidades não governamentais,

§ 4º - A Câmara de Compensação Ambiental será presidida pela Diretoria de Ecossistemas, e substituída, em seus impedimentos legais, temporários ou eventuais, pela Diretoria de Administração e Finanças.

CAPÍTULO III - DAS ATRIBUIÇÕES DOS COMPONENTES

Seção I – Dos Membros da CÂMARA DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

Art. 4º. Os membros da Câmara de Compensação Ambiental terão as seguintes atribuições:

§ 1º Ao Presidente cabe coordenar as atividades, deliberar os atos propostos nas reuniões e representar a Câmara de Compensação Ambiental junto ao Conselho Gestor;

§2º A Secretaria Executiva será responsável pela convocação das reuniões dos Grupos de Trabalho, pelo ordenamento dos documentos, pautas e atas das respectivas reuniões;

§3º Os membros do Colegiado deverão manifestar e deliberar, quando for o caso, sobre as ações do IBAMA no âmbito das competências definidas para aplicação da legislação, sobre a compensação ambiental e, ainda :

- I - comparecerem às reuniões quando convocados, assim como, às reuniões extraordinárias;
- II - manifestarem-se sobre as matérias que lhes forem submetidas;
- III - solicitarem informações, providências e esclarecimentos ao Presidente da Câmara de Compensação Ambiental ou a quaisquer dos seus membros;
- IV - proporem temas para serem debatidos nas reuniões do Conselho, com antecedência de 5 (cinco) dias.

§ 4º - Os Grupos de Trabalhos serão definidos nas reuniões da Câmara de Compensação Ambiental e atenderão as demandas temáticas da compensação ambiental, sendo:

I - responsáveis pelo processo de discussão e desenvolvimento das ações de metodologia, graduação, estudos e avaliações, a serem propostos nas reuniões da Câmara de Compensação Ambiental;

II - incumbidos preparar o material pertinente dentro dos prazos fixados, apresentar os resultados das suas atividades devidamente avaliados, assessorar os membros da Câmara de Compensação Ambiental no exercício de suas atribuições e atender, no âmbito das Diretorias, as demandas por informações.

CAPÍTULO IV - ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

Art.5º - A Câmara de Compensação Ambiental se reunirá quinzenalmente, em seção ordinária ou extraordinariamente sempre que for necessário, com a presença de pelo menos a metade mais um dos membros de que trata o art. 3º, § 1º, incisos I a IX, deste Regulamento, e deliberará por voto da maioria simples destes, observados os seguintes procedimentos:

- I – verificação de quorum;
- II – abertura dos trabalhos com leitura e aprovação da ata da reunião anterior;
- III – discussão da pauta;
- IV – informes gerais; e
- V – encerramento dos trabalhos.

§ 1º - As matérias a serem incluídas em pauta serão objeto de deliberação pelos membros da Câmara de Compensação Ambiental, na reunião imediatamente anterior à sua inclusão como ordem do dia.

§ 2º - A pauta será elaborada pela Secretaria Executiva da Câmara de Compensação Ambiental e encaminhada com - contendo:

- I -dia, hora e local da reunião;

II - ordem do dia, acompanhada da ata da última reunião.

§ 3º Não atingido os votos suficientes, a matéria será obrigatoriamente incluída nas pautas seguintes até decisão definitiva.

§ 4º - Caberá ao Presidente, quando houver empate na votação dos membros, além do voto comum o voto de qualidade.

§ 5º - A votação em contrário à proposição em discussão será necessariamente fundamentada, registrando-se em ata as razões do voto.

§ 6º - Os assuntos incluídos na ordem do dia serão relatados pelos respectivos membros da Diretoria interessada, exceto por deliberação diversa da Câmara de Compensação Ambiental, na forma do artigo seguinte.

§ 7º - O relatório circunstanciado, elaborado pelos membros da Câmara de Compensação Ambiental sobre as matérias por estes apresentadas, deverá conter todas as informações sobre a deliberação dos demais membros, especialmente:

I – exposição sobre a matéria, indicando as razões de fato e de direito em que se fundamenta;

II – informação de que está de acordo com as normas vigentes;

III – conclusões; e

IV – local, data e assinatura do proponente.

CAPÍTULO V - DO FLUXO DE INFORMAÇÕES

Art. 6º - As reuniões da Câmara de Compensação Ambiental serão registradas em atas, nas quais constarão as informações essenciais.

§ 1º As minutas das atas serão elaboradas pela Secretaria Executiva e enviadas aos membros da Câmara de Compensação Ambiental para apreciação e aprovação e, obrigatoriamente, incluídas na pauta da reunião seguinte.

§ 2º As atas definitivas terão as folhas numeradas seqüencialmente, rubricadas e assinadas pelos participantes da reunião e distribuídas cópias para todos os membros.

§ 3º As atas serão arquivadas em pastas próprias, numeradas seqüencialmente, sendo também mantidas em arquivos de processamento eletrônico de dados, com as cautelas de segurança disponíveis.

Art. 7º - O pedido de vistas das matérias constantes da pauta constitui-se ato privativo dos membros da Câmara de Compensação Ambiental.

§ Único - A matéria objeto de pedido de vistas será devolvida à Câmara de Compensação Ambiental, no prazo fixado pelo seu Presidente.

CAPÍTULO VI – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art 8º Os casos omissos e as dúvidas surgidas na aplicação do presente Regimento Interno, serão solucionados pela plenária. As questões de ordem legal serão submetidas à apreciação da Procuradoria Geral/PROGE.

bbb

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)