

CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL DO ART. 36 DA LEI N. 9.985/2000

*CONSIDERATIONS ON THE ENVIRONMENTAL COMPENSATION OF ARTICLE 36 OF
LAW NO. 9.985/2000*

*CONSIDERACIONES AL RESPECTO DE LA COMPENSACIÓN AMBIENTAL DEL ART.
36 DE LA LEY N. 9.985/2000*

Talden Farias¹

Pedro Ataíde²

Resumo: Segundo o art. 36 da Lei n. 9.985/2000, os empreendimentos de significativo impacto ambiental estão obrigados a efetuar a compensação ambiental, que consiste no dever de apoiar a implementação e manutenção de Unidades de Conservação. Nessa senda, o presente trabalho possui o escopo de analisar de forma crítica os fundamentos, a natureza jurídica e os procedimentos de aferição e cobrança da compensação ambiental, afora os aspectos gerais (conceito, previsão legal e origem). Para tanto, fez-se um estudo do mencionado dispositivo legal, dos atos normativos que o regulamentam, bem como de decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, ao tempo em que se procurou também fazer sugestões para o aperfeiçoamento do instituto. Verificou-se que a aplicação errada da compensação ambiental prejudica o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). .

Licença CC BY:

Artigo distribuído sob os termos Creative Commons, permite uso e distribuição irrestrita em qualquer meio desde que o autor credite a fonte original.



Palavras-Chave: Compensação Ambiental; Estudo Prévio de Impacto Ambiental; Licenciamento Ambiental.

Abstract: Projects that create significant environmental impact are required to carry out environmental compensation, as stipulated in art. 36 of Law 9985/2000. This is an obligation to support the implementation and maintenance of Conservation Units. This work performs a critical analysis of the foundations, legal classification and procedures for assessment and accountability for environmental compensation, in addition to the general aspects (concept, legal provision and origin). For this purpose, a study was carried out on the legal device in question, the normative acts that regulate it, and the decisions of the Supreme Federal Court on the matter. Some suggestions for

1 Advogado e professor de Direito Ambiental e Urbanístico da UFPB e da UFPE. Mestre em Ciências Jurídicas pela UFPB e doutor em Direito pela UERJ. Autor do livro “Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos” (7. ed. Fórum, 2019). Membro do Conselho Consultivo da UBAA.

2 Professor de Direito Ambiental e Minerário. Mestre em Ciências Jurídicas pela UFPB. Autor do livro “Direito minerário” (3. ed. JusPodivm, 2020).

improving the institute are also offered. It was found that incorrect application of the environmental compensation prejudices the National System of Conservation Units (NSCU).

Keywords: Environmental Compensation; Preliminary Environmental Impact Study; Environmental Licensing.

Resumen: Según el art. 36 de la Ley n. 9.985/2000, los emprendimientos de significativo impacto ambiental estarán obligados a efectuar la compensación ambiental, que consiste en el deber de apoyar la implementación y manutención de Unidades de Conservación. De esta forma, el presente trabajo tiene el objetivo de analizar de forma crítica los fundamentos, la naturaleza jurídica y los procedimientos de contraste y cobranza de la compensación ambiental, además de los aspectos generales (concepto, previsión legal y origen). Para tanto, se hace un estudio del mencionado dispositivo legal, de los actos normativos que lo reglamentan, bien como las decisiones del Supremo Tribunal Federal sobre el asunto, al mismo tiempo se buscó también hacer sugerencias para el perfeccionamiento del instituto. Se verificó que la aplicación equivocada de la compensación ambiental perjudica el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC).

Palabras clave: Compensación Ambiental; Estudio Previo de Impacto Ambiental; Licencia Ambiental.

INTRODUÇÃO

O inciso III do § 1º do art. 225 da Constituição Federal de 1988 determina que, para assegurar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabe ao Poder Público “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”. A Lei n. 9.985/98 regulamentou esse dispositivo ao criar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC e estabelecer critérios e normas para a criação, implantação e gestão das UCs.

A compensação ambiental prevista no art. 36 da citada lei foi criada exatamente com o escopo de financiar o planejamento, a implementação e a administração desses espaços, cujo custeio é bastante elevado, uma vez que um percentual do valor de cada empreendimento considerado capaz de causar significativa poluição será cobrado quando do licenciamento ambiental. Contudo, o atual modelo tem suscitado inúmeros questionamentos por parte dos operadores do Direito e dos técnicos da área ambiental, seja no que diz respeito aos aspectos teóricos ou aos aspectos práticos, de forma que o assunto carece de maiores debates de reflexões por parte da doutrina.

Em vista disso, o objetivo do presente trabalho é analisar de forma crítica os aspectos conceituais e as questões controvertidas relacionadas à compensação ambiental, procurando também fazer sugestões para o seu aperfeiçoamento. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, que estudou o mencionado dispositivo legal, os atos normativos que o regulamentam e as decisões dos tribunais superiores sobre a matéria.

1 ORIGEM, CONCEITO E FUNDAMENTOS DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

O instituto da compensação ambiental, previsto na Lei n. 9.985/2000, foi originado a partir dos vultosos projetos do setor elétrico brasileiro, localizados na Amazônia³. É sabido que a instalação de usinas hidrelétricas provoca a inundação de áreas extensas, o que gera o perecimento de espécies da fauna e da flora, entre outros impactos ambientais negativos⁴. Diante de tal situação, fazia-se necessário minorar os prejuízos ao meio ambiente. Foi nesse contexto que o CONAMA expediu a Resolução n. 10/1987, determinando que o licenciamento ambiental de obras de grande porte, aptas a causar destruição em ecossistemas, traria à empresa responsável o dever de implantar uma Estação Ecológica⁵, cujo custo não poderia ser inferior a 0,5% (meio por cento) do valor total do empreendimento.

Tal ato normativo foi revogado pela Resolução n. 02/1996, segundo a qual a quantia paga pelo poluidor poderia não só custear as Estações Ecológicas, mas qualquer UC de domínio público e uso indireto, tendo sido mantido o piso de 0,5% (meio por cento). Ocorre que a existência desse encargo ao empreendedor por meio de ato infralegal trouxe sérios empecilhos práticos, conforme observa Marcela Albuquerque Maciel:

À época, contudo, muito se discutiu acerca da legalidade e constitucionalidade desses normativos, o que dificultava a sua aplicação pelos órgãos licenciadores. O principal argumento utilizado em defesa da sua inconstitucionalidade⁶ – do mesmo modo que ocorreu com a Resolução CONAMA nº 01/86 –, centrava-se no fato do art. 25 do ADCT estabelecer a revogação, a partir de 180 dias da promulgação da CF/88, dos dispositivos legais que atribuíam ou delegavam a órgão do Poder Executivo competência constitucional do Congresso Nacional⁷.

3 FARIA, Ivan Dutra. *Compensação ambiental: os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos*. **Consultoria Legislativa do Senado Federal**: textos para discussão n. 43. Brasília: julho/2008, p. 9. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-43-compensacao-ambiental-os-fundamentos-e-as-normas-a-gestao-e-os-conflitos>>. Acesso 23 mar. 2020.

4 Dentre os impactos ambientais negativos da construção de hidrelétricas, cabe citar os seguintes: aumento da emissão de gases do efeito estufa (notadamente nas barragens onde a floresta nativa não sofreu desmatamento), degradação da qualidade hídrica, deslocamento populacional compulsório, lesão à cultura ribeirinha e às populações tradicionais de maneira geral, perda de biodiversidade, perda de terras férteis e de madeira, redução das vazões de jusante da barragem etc. [SIRVINSKAS, Luis Paulo. Recursos hídricos e energia. In: FERREIRA, Maria Augusta; FARIAS, Talden; CIRNE, Lúcio Flávio Ribeiro. **Direito ambiental – uma perspectiva ambientalista**: homenagem aos 30 anos da ASPAN. Recife: Fundação Antônio dos Santos Abranches, 2011, p. 118-119.].

5 Estação Ecológica é uma unidade de conservação pertencente ao grupo de “Proteção Integral”, isto é, possui como principal objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas, nos termos do *caput* do art. 9º da Lei 9.985/2000. Além disso, é formada apenas por áreas de domínio público, de maneira que as terras privadas que estiverem inseridas em seus limites serão desapropriadas, nos termos do § 1º do mesmo dispositivo mencionado.

6 Embora a autora tenha utilizado a terminologia “inconstitucionalidade”, o fenômeno relativo à resolução de 1987 deve ser tratado como revogação ou não recepção, uma vez que não existe inconstitucionalidade superveniente no direito brasileiro [SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 801/802].

7 MACIEL, Marcela Albuquerque. **Compensação ambiental**: instrumento para a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. São Paulo: Letras Jurídicas, 2012, p. 137.

Ante esse cenário de insegurança jurídica, a Lei n.º 9.985/2000 finalmente disciplinou o instituto no seu art. 36⁸. A partir do dispositivo legal, infere-se o seguinte conceito de compensação ambiental: (i) é uma prestação devida pelos empreendimentos de significativo impacto ambiental, e que por isso tem o dever de apresentar Estudo de Impacto Ambiental e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA); (ii) deve ser estabelecida antes da ocorrência de impactos ambientais, isto é, na fase de licenciamento prévio; (iii) é destinada às UCs de Proteção Integral, mas poderá ser dirigida à unidade de Uso Sustentável⁹ específica quando a atividade afetar ou o seu interior ou a sua zona de amortecimento; (iv) de acordo com a lei, o valor a ser destinado possui como base de cálculo o custo total previsto para o empreendimento, sob o qual incidirá percentual não inferior a meio por cento. A principal função dessa modalidade de compensação é alocar recursos financeiros para o SNUC e, dessa forma, torná-lo viável¹⁰. Vale dizer, a compensação ambiental foi um meio criado pela lei para não deixar as UCs à mercê apenas de dotações orçamentárias dos entes federados.

Verifica-se, nesse sentido, que a compensação ambiental está diretamente relacionada à garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do *caput* do art. 225 da Constituição Federal. É que o inciso III desse dispositivo determina que, para assegurar a efetividade desse direito, cabe ao Poder Público “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”.

Ademais, a compensação ambiental representa um instrumento econômico do princípio do poluidor-pagador¹¹. De acordo com este, deverá haver a internalização de custos pelo poluidor, isto é, as externalidades (impactos ambientais negativos) oriundas do empreendimento deverão ser por ele assumidas¹².

8 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.

9 As UCs de Uso Sustentável que podem ser destinatárias da compensação ambiental serão retratadas no item 3.5 deste trabalho.

10 CAMPHORA, Ana Lucia. **Ambiente institucional da compensação ambiental de que trata o Artigo 36 da Lei Federal 9.985/2000**: da necessidade de governança regulatória. Tese (Doutorado em Ciências em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008, p. 2.

11 MACIEL, Marcela Albuquerque. **Compensação ambiental**: instrumento para a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. p. 171.

12 DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 2. Ed. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 158.

2. PROCEDIMENTOS RELATIVOS À COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

A fixação do valor, a cobrança e a destinação de recursos da compensação ambiental devem ocorrer de acordo com os parâmetros fixados pela Lei n. 9.985/2000 e pelas demais normas específicas. Daí a necessidade de analisar o procedimento relativo à compensação ambiental, desde o fato gerador até a destinação final dos recursos. Neste sentido, o presente tópico procura analisar quando ocorre a compensação ambiental, quem paga, quanto paga, quem recebe e a forma de pagamento e aplicação dos recursos.

2.1 QUANDO OCORRE?

A partir da leitura do art. 36 da Lei n. 9.985/2000, verifica-se que a compensação ambiental é uma obrigação devida por empreendimento causador de significativo impacto ambiental, sujeito à elaboração de EIA/RIMA¹³. Vale dizer, toda vez que o órgão ambiental licenciador exigir a apresentação dos mencionados estudos, será devida a compensação ambiental para apoiar a implementação/criação/manutenção das UCs. O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da ADI nº 3.378, confirmou que “é no âmbito do licenciamento ambiental que os empreendimentos sujeitos ao EIA serão submetidos ao cálculo e cobrança da compensação, conforme análise técnica realizada”¹⁴. Assinale-se, por oportuno, que as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras estão sujeitas ao licenciamento ambiental, segundo o art. 10 da Lei 6.938/1981, a qual dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Por sua vez, as atividades que estão aptas a provocar significativo impacto ambiental deverão apresentar EIA/RIMA no licenciamento ambiental. Observe-se que o dever de pagar a compensação ambiental independe do fato de o empreendimento poder a vir causar prejuízos às unidades de conservação. Basta que haja a exigência de apresentação do mencionado estudo. O órgão ambiental licenciador exige EIA/RIMA dos empreendimentos e atividades que acarretem, ainda que em potencial, significativa degradação do meio ambiente.

Nos termos do art. 11 da Resolução n. 237/1997 do CONAMA, o estudo será realizado por profissionais legalmente habilitados, correndo às expensas do empreendedor todas as despesas relativas à sua apresentação. O EIA/RIMA consiste num “instrumento de planejamento que visa quantificar e qualificar, o máximo possível, de forma antecipada, os impactos ambientais oriundos de uma determinada atividade”¹⁵. Menciona-se conjuntamente os termos EIA e RIMA porque ambos possuem o mesmo objeto, sendo o último uma versão simplificada do primeiro, para que o conteúdo seja facilmente compreendido pelas pessoas que não possuem o conhecimento técnico necessário¹⁶. Ou seja, o RIMA é apenas um resumo didático do EIA, por isso não traz qualquer

13 COSTA, Sildaléia Silva; MOTA, José Aroudo. Compensação ambiental: uma opção de recursos para implementação do SNUC. **Revista de Direito Ambiental**. Vol. 58. São Paulo: RT, Abr./2010, p. 175.

14 MACIEL, Marcela Albuquerque. **Compensação ambiental**: instrumento para a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. p. 190.

15 GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. **Intervenção estatal ambiental**: licenciamento e compensação de acordo com a Lei Complementar nº 140/2011. São Paulo: Atlas, 2012, p. 129.

16 TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. 4ª. ed. Niterói: Impetus, 2011, p. 38.

novidade acerca do conteúdo do estudo. Em termos práticos, ocorre da seguinte forma: o órgão licenciador verifica se a atividade é de significativo impacto ambiental. Em sentido positivo, deverá exigir a apresentação de EIA/RIMA pelo empreendedor. Este, por sua vez, contrata profissionais que estejam legalmente habilitados para tal desiderato, os quais irão qualificar e quantificar os possíveis impactos ambientais a serem gerados pela instalação da atividade. Esses estudos serão entregues ao órgão licenciador, que irá calcular o valor da compensação. Percebe-se, portanto, que a compensação ambiental é devida quando há a conjugação de dois aspectos: (i) atividade de significativo impacto ambiental e, portanto, (ii) sujeita (em regra) à elaboração de EIA/RIMA. No caso, a expressão 'significativo' impacto ambiental faz referência àquelas atividades de maior caráter poluidor, ainda que seja uma poluição meramente potencial. Se toda atividade poluidora está sujeita ao licenciamento ambiental, toda atividade significativamente poluidora deverá fazer o EIA/RIMA. Tais atividades serão verificadas pelo órgão ambiental licenciador, sendo presumíveis as que constam no art. 2º da mesma Resolução. Ante a existência de tais empreendimentos, o órgão licenciador deverá, obrigatoriamente, exigir EIA/RIMA e a consequente compensação a ser destinada às UCs.

Não é ocioso destacar que existem outras resoluções do CONAMA que também dispõem sobre atividades sujeitas à EIA/RIMA. A Resolução n.º 312/2002, é uma delas, pois determina que algumas modalidades de empreendimento de carcinicultura, localizadas na zona costeira, poderão ser obrigadas a apresentar o EIA/RIMA. Por outro lado, também é possível elencar atividades que efetivamente não provocam significativo impacto ambiental, como a construção de um pequeno imóvel em local que não seja um espaço territorial especialmente protegido¹⁷.

2.2 QUANDO SE PAGA?

Em consonância com o capítulo anterior, a compensação ambiental é exigida na fase de licenciamento, que é o processo administrativo que possui como etapa final a edição um ato administrativo denominado licença ambiental¹⁸. Ocorre que os empreendimentos, para funcionarem em sua plenitude, deverão obter, segundo o art. 19 do Decreto n. 99.274/1990, como regra geral,

17 “É possível definir os espaços territoriais especialmente protegidos como aqueles espaços, públicos ou privados, criados pelo poder público e que conferem proteção especial ao meio ambiente, tomado este em sua acepção mais ampla” [PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA, Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. **Revista Ambiente & Sociedade**, Vol. XI, n. 1, p. 81-97, Campinas: jan-jun 2008, p. 95].

18 A doutrina discute se a natureza jurídica do licenciamento ambiental é de procedimento ou de processo administrativo. Contudo, em virtude do alto grau de complexidade e de litigiosidade do mecanismo, além de sua importância para o empreendedor e para a sociedade, a segunda classificação é mais pertinente [Vide: MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 204. QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Processo administrativo de licenciamento ambiental: licenciamento ambiental da atividade agropecuária: exigência de licenciamento para a obtenção de crédito rural. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, v. 3, n. 17, p. 1903-1910, set./out. 2004, p. 1905]. Por conta disso, todas as garantias do processo administrativo se fazem presentes no licenciamento, gerando maior segurança tanto para o interesse individual quanto para o coletivo [FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 138-145. FRAGA, Tatiana Corrêa da Silva. **O licenciamento ambiental de imóveis rurais no Estado de Mato Grosso como instrumento de controle do desmatamento e de combate às mudanças climáticas**. Dissertação (Mestrado em Direito Agroambiental). Universidade Federal do Mato Grosso. Cuiabá, 2013, p. 36].

três licenças ambientais sucessivas, quais sejam, as licenças prévia, de instalação e de operação. Nesse palmilhar, a compensação ambiental deve ser exigida no procedimento de qual das licenças ambientais acima elencadas? Segundo o art. 5º, *caput*, da Resolução n. 371/2006 do CONAMA, o percentual da compensação ambiental é aferido no momento de emissão da licença prévia; caso esta não seja exigida, o percentual será fixado quando da concessão da licença de instalação. Já a definição do montante da compensação ambiental deverá ocorrer quando da emissão da licença de instalação (art. 5º, § 2º da mesma Resolução); o desembolso não poderá ser exigido antes da expedição dessa última (§ 1º).

Estabelecido o montante, caberá ao órgão gestor da UC beneficiária efetuar a cobrança, que poderá ocorrer de duas formas: (i) com a expedição de um ato administrativo atestando a dívida com todas as suas especificidades; (ii) a partir da lavratura de um Termo de Compromisso, no qual o empreendedor se compromete a adimplir todas as obrigações estabelecidas no instrumento. Mencionado Termo de Compromisso é firmado entre o órgão gestor da UC e o empreendedor, que no âmbito federal é o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Ante o exposto, verifica-se que o pagamento da compensação ambiental deverá ocorrer após a expedição da licença de instalação.

2.3 QUANTO SE PAGA?

Antes de analisar o tema em epígrafe, convém transcrever a ementa do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.378, proposta pela Confederação Nacional da Indústria – CNI -, tendo por objeto o art. 36 da Lei n.º 9.985/2000:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 36 E SEUS §§ 1º, 2º E 3º DA LEI Nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000. CONSTITUCIONALIDADE DA COMPENSAÇÃO DEVIDA PELA IMPLANTAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS DE SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DO § 1º DO ART. 36. 1. O compartilhamento-compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985/2000 não ofende o princípio da legalidade, dado haver sido a própria lei que previu o modo de financiamento dos gastos com as unidades de conservação da natureza. De igual forma, não há violação ao princípio da separação dos Poderes, por não se tratar de delegação do Poder Legislativo para o Executivo impor deveres aos administrados. 2. Compete ao órgão licenciador fixar o quantum da compensação, de acordo com a compostura do impacto ambiental a ser dimensionado no relatório - EIA/RIMA. 3. O art. 36 da Lei nº 9.985/2000 densifica o princípio usuário-pagador, este a significar um mecanismo de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica. 4. Inexistente desrespeito ao postulado da razoabilidade. Compensação ambiental que se revela como instrumento adequado à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não havendo outro meio eficaz para atingir essa

finalidade constitucional. Medida amplamente compensada pelos benefícios que sempre resultam de um meio ambiente ecologicamente garantido em sua higidez. 5. Inconstitucionalidade da expressão “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento”, no § 1º do art. 36 da Lei nº 9.985/2000. O valor da compensação-compartilhamento é de ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa. Prescindibilidade da fixação de percentual sobre os custos do empreendimento. 6. Ação parcialmente procedente.

(STF - ADI: 3378 DF, Relator: CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 09/04/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-112 DIVULG 19-06-2008 PUBLIC 20-06-2008 EMENT VOL-02324-02 PP-00242) (grifo nosso).

O acórdão acima ementado considerou o cerne do instituto da compensação ambiental compatível com a Constituição Federal. No entanto, utilizou a técnica da declaração parcial de inconstitucionalidade com redução de texto para retirar a expressão “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento”, constante no § 1º. Referindo-se a esse julgamento, Priscila Artigas aduz que “houve o entendimento de que a compensação ambiental deveria ser correlata aos *significativos impactos causados ao meio ambiente*, não devendo restringir-se a um método que fixasse uma alíquota mínima e uma base de cálculo”¹⁹. Como a outra parte deste dispositivo foi mantida, o montante (*quantum*) de recursos destinados pelo empreendedor para a compensação ambiental continua sendo fixado pelo órgão licenciador com base na extensão do significativo impacto ambiental retratado no EIA/RIMA.

Percebe-se, de forma cristalina, que a decisão do STF possui três postulados: (i) não pode ser fixado percentual mínimo em relação ao valor dos recursos destinados à compensação ambiental; (ii) o *quantum* devido é proporcional ao impacto ambiental; (iii) o órgão licenciador, ao apurar o valor, deve possibilitar ao empreendedor a ampla defesa e o contraditório.

Se não deve mais existir percentual mínimo estabelecido *a priori*, qual o piso que deverá ser utilizado pelos órgãos licenciadores? Eis um dos problemas criados pela decisão do STF; tanto é que foram opostos dois embargos de declaração para esclarecer diversos pontos obscuros, os quais ainda aguardam julgamento.

Antes do julgamento da ADI, a regulamentação do art. 36 da Lei do SNUC era realizada pela Resolução n. 371/2006 do CONAMA e pelo Decreto n.º 4.340/2002. Este dispunha que o valor da compensação seria fixado, pelo órgão ambiental licenciador, por percentual não inferior a meio por cento. Ocorre que tal disposição foi alterada pelo Decreto n.º 6.848/2009, para se adequar ao entendimento do STF, o qual inseriu as seguintes disposições:

19 ARTIGAS, Priscila Santos. **Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em direito ambiental**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011, p. 41.

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

§ 1º O impacto causado será levado em conta apenas uma vez no cálculo.

[Omissis]

§ 3º Não serão incluídos no cálculo da compensação ambiental os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais.

[Omissis]

Art. 31-A. O Valor da Compensação Ambiental - CA será calculado pelo produto do Grau de Impacto - GI com o Valor de Referência - VR, de acordo com a fórmula a seguir:

CA = VR x GI, onde:

CA = Valor da Compensação Ambiental;

VR = somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento, não incluídos os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos causados pelo empreendimento, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais; e

GI = Grau de Impacto nos ecossistemas, podendo atingir valores de 0 a 0,5%.

§ 1º O GI referido neste artigo será obtido conforme o disposto no Anexo deste Decreto.

§ 2º O EIA/RIMA deverá conter as informações necessárias ao cálculo do GI. (grifo nosso).

[Omissis]

Primeiramente, verifica-se que o *caput* do art. 31, não mais se refere a órgão ambiental licenciador, mas ao IBAMA, o qual é responsável unicamente pelo licenciamento ambiental de competência

da União. Dessa forma, a nova redação fortalece a tese de que o Decreto trata tão somente da compensação ambiental no âmbito federal²⁰, devendo os Estados e Municípios regulamentarem²¹ a matéria em sua respectiva atuação.

Além disso, a normatização acima foi deveras negativa no tocante ao financiamento das UCs. A compensação ambiental que outrora foi calculada com o piso (percentual mínimo) de meio por cento, agora possui tal valor como teto (percentual máximo). Como se vê, o piso previsto no Decreto baixou, e afasta a possibilidade de correspondência e proporcionalidade entre a compensação ambiental e o significativo impacto.

Ainda contra o dispositivo em epígrafe, o Procurador-Geral da República (PGR), Rodrigo Janot, ajuizou a Reclamação n.º 17.364 no STF, alegando que a norma em questão contraria a decisão da ADI n.º 3.378; para o PGR, se não é possível fixar limite mínimo, também não é devida a fixação de limite máximo. Em 13/03/2014, o Relator do processo, Min. Roberto Barroso, exarou decisão monocrática negando seguimento à reclamação, sob o fundamento de que o ato reclamado não guarda identidade temática com o acórdão paradigma. Embora não concordemos, segundo o STF é possível que os entes federados criem limite máximo para o cálculo da compensação ambiental, inclusive no valor ínfimo de meio por cento, como fez a União. Já em relação à base de cálculo, verifica-se que o acórdão da ADI supramencionada declarou como inconstitucional o texto que contém a expressão “custos totais previstos para a implantação do empreendimento”. Em virtude disso, alguns autores, a exemplo de Sinara Soares²² entendem que o art. 31-A, com redação dada pelo Decreto n.º 6.848/2009, afronta a decisão do STF, pois a base de cálculo estabelecida (denominada Valor Referência – VR) corresponde ao “somatório dos investimentos necessários para a implantação do empreendimento”, não incluídos neste os custos com os projetos e medidas de mitigação de impactos ambientais.

Tal entendimento, no entanto, foi rechaçado pelo próprio STF. A expressão declarada inconstitucional, embora contivesse os termos que expressam a base de cálculo como o custo total do empreendimento, possuiu o objetivo único de retirar a fixação do valor mínimo de meio por cento. Nesse sentido, veja-se o seguinte trecho da decisão do STF na Reclamação n.º 12.887:

Decisão: Vistos. Cuida-se de reclamação constitucional, com pedido de liminar, ajuizada por Foz do Chapecó Energia S.A em face do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, cuja decisão teria afrontado a autoridade do Supremo Tribunal Federal e a eficácia do que decidido na ADI n.º 3.378/DF. [...] 3. A base do pedido do Ministério Público Federal é que a compensação ambiental, nos

20 MACIEL, Marcela Albuquerque. **Compensação ambiental**: instrumento para a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. p. 196.

21 Tal autonomia dos Estados e Municípios deverá ser realizada de acordo (e nos limites) com o art. 36 da Lei do SNUC e na decisão do STF na ADI n.º 3.378.

22 SOARES, Sinara As inovações da base de cálculo da compensação ambiental da Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação – Dec. 6.848/2009. **Revista de Direito Ambiental**. Vol. 69/2013, p. 299. DTR\2013\1859. São Paulo: RT, Jan/2013, p. 4.

teros (*sic*) do art. 36 da lei n. 9.985, de 2000, tinha como base de custos totais só empreendimento e que estes teriam sido avaliados incorretamente.” Assim, o objeto da presente reclamação não corresponde a (i) ato administrativo que, com base na referida norma, imputa custo ao poluidor fixado com base no percentual mínimo inscrito no art. 36, § 1º, da Lei nº 9.985/2000, ou (ii) decisão judicial que o valida, sem qualquer proporcionalidade com a potencialidade lesiva do empreendimento a ser implementado. [...] IV. Dispositivo Ante o exposto, nego seguimento à reclamação, nos termos do artigo 21, § 1º, do RISTF, prejudicada a apreciação do pedido liminar. Publique-se. Int.. Brasília, 24 de maio de 2012. Ministro Dias Toffoli Relator Documento assinado digitalmente

(STF - Rcl: 12887 DF, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 24/05/2012, Data de Publicação: DJe-105 DIVULG 29/05/2012 PUBLIC 30/05/2012) (grifo nosso).

Com tal decisão, o STF deixou claro que a ADI n.º 3.378 não declarou a inconstitucionalidade da base de cálculo como sendo o custo total do empreendimento. Não é ocioso destacar que a base de cálculo relativa à ampliação ou modificação de empreendimentos já licenciados “será definida com base nos custos da ampliação ou modificação”, nos termos do art. 6º da Resolução 371/2006 do CONAMA. Conclui-se, de acordo com o entendimento do STF, que a base de cálculo para a compensação ambiental é o valor do custo total para a implantação do empreendimento (podendo ato normativo diminuí-lo pelos custos com os projetos de mitigação de impactos ambientais²³). Paulo Affonso Leme Machado entende que esse custo compreende desde o planejamento até a operação final da atividade²⁴. Por sua vez, a alíquota não pode possuir valor mínimo, devendo ser calculada proporcionalmente ao impacto ambiental, assegurada a ampla defesa e o contraditório ao empreendedor. É possível a fixação de alíquota máxima por ato infralegal, que no plano federal é de meio por cento.

2.4 QUEM PAGA? QUEM COBRA?

Nos termos do *caput* do art. 36 da Lei n.º 9.985/2000, quem paga a compensação ambiental é o empreendedor de atividade de significativo impacto ambiental, em que seja exigido EIA/RIMA. Deve-se ressaltar que o conceito de empreendedor é amplo, abrangendo entes despersonalizados, pessoas físicas, pessoas jurídicas de direito privado e até mesmo pessoas jurídicas de direito público.

Tanto é que a Resolução 371/2006 do CONAMA, em seu preâmbulo, afirmou que “os empreendimentos públicos e privados se submetem às mesmas exigências no que se refere à compensação ambiental”. Com efeito, a titularidade do empreendimento pouco importa, bem como a sua finalidade, sendo importante apenas saber se ele é significativamente poluidor.

²³ Entendemos que essa possibilidade de exclusão dos custos ambientais é pertinente, uma vez que se trata de obrigação com a mesma razão de ser.

²⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 983.

Na verdade, a maior parte das atividades descritas no art. 2º da Resolução n. 001/1986, nas quais há uma presunção absoluta de significativo impacto ambiental, são realizadas pelo poder público. Erika Bechara lembra que inúmeros são os empreendimentos públicos que sofreram a exigência de compensação ambiental²⁵.

Quanto à cobrança, deve-se atentar que a compensação ambiental é exigida nos licenciamentos ambientais sujeitos à EIA/RIMA. Dessa forma, a fixação dos valores será efetivada pelo órgão licenciador, o qual poderá destinar recursos a Unidades de Conservação pertencentes a qualquer dos entes federados. Por exemplo, um licenciamento federal pode destinar recursos para UCs estaduais, distritais ou municipais. Não há uma necessária correlação entre o ente licenciador e a UC beneficiada pelos recursos da compensação. A escolha das unidades que deverão receber os recursos será analisada a seguir. Quantificada a compensação pelo órgão licenciador, o órgão gestor²⁶ da Unidade de Conservação beneficiada realizará a cobrança e a respectiva fiscalização de seu cumprimento.

Urge destacar que a fiscalização pode ser efetivada por qualquer órgão ambiental, pelo Ministério Público, pelas organizações não governamentais, ou mesmo pelo cidadão, que poderá ter acesso aos dados e informações constantes nos órgãos/entidades do SISNAMA, tendo em vista o que dispõe a Lei n.º 10.650/2003 e a Lei n.º 12.527/2011. No entanto, a cobrança e fiscalização prioritária caberá, sem dúvidas, ao órgão gestor da UC.

Quando a UC contemplada for federal, o ICMBio realiza a cobrança nos termos da Instrução Normativa n.º 20/2011. Tais disposições explicitam bem o papel do órgão gestor na cobrança da compensação ambiental. Num primeiro momento, o ICMBio firma um “Termo de Compromisso” com o empreendedor, estabelecendo a forma e as condições para cumprir a obrigação.

Após o adimplemento desta, a autarquia expede uma “Certidão de Cumprimento de Compensação Ambiental”, que atesta a realização integral ou parcial da compensação ambiental. Conforme ressaltado no tópico anterior, o instrumento que fixa a obrigação poderá ser um ato administrativo unilateral.

2.5 QUEM RECEBE? FORMA DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS?

Os recursos oriundos da compensação ambiental são recebidos pelas unidades de conservação, em regra, pertencentes ao Grupo de Proteção Integral. São elas: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre. A escolha das UCs a serem beneficiadas cabe ao órgão ambiental licenciador, ouvido o responsável pelo

25 BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental na Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 220/221.

26 Poder-se-ia pensar, à primeira vista, que na compensação ambiental o órgão gestor só não será o mesmo que o licenciador quando a UC beneficiada for federal. Alguns autores até fazem tal afirmação, pois no âmbito da União o licenciamento ambiental é feito pelo IBAMA e a gestão das UCs cabe ao ICMBio. Deve-se observar, por exemplo, que um licenciamento estadual pode beneficiar uma UC municipal, a qual é gerida, necessariamente, por um órgão municipal.

empreendimento, podendo até mesmo haver a destinação dos recursos para a criação²⁷ de novas unidades, nos termos do art. 36, § 2º da Lei n.º 9.985/2000. Nesse momento é importante a realização de consultas públicas em respeito ao princípio da participação, pois se ao EIA se dará publicidade (art. 225, § 1º, IV, Constituição Federal), à aplicação do montante de recursos que dele se origina também deverá ser conferida discussão/divulgação.

Ademais, conforme salienta Erika Bechara, “a lei atrela inteiramente a compensação ambiental às unidades de conservação”²⁸, ou seja, é uma receita vinculada. Logo, qualquer uso distinto por parte da Administração Pública caracteriza desvio de finalidade, isto é, ato de improbidade administrativa (art. 11, I da Lei n.º 8.429/1992). Por sua vez, o § 3º, art. 36 da Lei n.º 9.985/2000, determina que, na hipótese de a atividade de significativo impacto ambiental afetar uma unidade de conservação específica (ou sua zona de amortecimento), esta deverá ser uma das beneficiárias da compensação ambiental, mesmo que não pertença ao Grupo de Proteção Integral. Além disso, o licenciamento de tal atividade só poderá ser efetivado mediante a autorização²⁹ do órgão gestor da UC afetada.

Caso não haja interferência em unidade específica, as beneficiárias deverão, além de pertencer ao Grupo de Proteção Integral, estar localizadas “preferencialmente no mesmo bioma e na mesma bacia hidrográfica do empreendimento ou atividade licenciada”, segundo o art. 9º, II da Resolução n.º 371/2006 do CONAMA. O conteúdo de tal dispositivo é louvável, uma vez que proíbe ingerências administrativas, a exemplo da utilização dos recursos da compensação ambiental em UCs pertencentes a biomas completamente distintos daqueles em que a atividade licenciada pertence.

Destarte, a destinação dos recursos da compensação ocorre da seguinte forma: se o empreendimento afetar UC específica, esta deverá ser beneficiária; se não houver prejuízos à UC específica, os recursos serão destinados para aquelas que, preferencialmente, pertençam ao mesmo bioma do meio afetado pelo empreendimento. O Decreto n.º 4.340/2002 trouxe uma ordem de prioridade para a aplicação dos recursos:

27 Segundo o art. 22, da Lei n.º 9.985/2000, as UCs são criadas mediante ato do Poder Público. Paulo de Bessa Antunes afirma que, embora o diploma não possua previsão de modalidade específica do ato, a criação deverá ocorrer por Decreto do Chefe do Poder Executivo: “Em meu ponto de vista, o ‘ato do poder público’ apto a criar uma unidade de conservação é o decreto expedido pelo Chefe do Poder Executivo, seja a UC instituída pela União, Estado ou Municípios. Há quem sustente que na expressão ‘ato do poder público’ não está contemplada uma exclusividade para o Poder Executivo, sendo portanto possível que, em tese, o Legislativo institua Unidade de Conservação, haja vista que integram (*sic*) o Poder Público e praticam (*sic*) atos. Na verdade, algumas Unidades de Conservação têm sido criadas por lei, como bem observado por Milaré: ‘as unidades de conservação têm sido criadas ora por lei, ora por decreto’. Veja-se o exemplo do Monumento Natural das Ilhas Cagarras. Todavia, ainda que o artigo 22 da Lei do SNUC limite-se a estabelecer que as ‘unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público’, não especificando a natureza do ato, tem sido reconhecido que, embora existam unidades de conservação criadas por outros meios, o juridicamente adequado é o decreto, como afirmado acima. A criação, por lei, das Unidades de Conservação, ainda que, de certa forma, expresse uma manifestação soberana do Congresso, na prática, impede a adequada aplicação da legislação específica, a qual determina que seja feita consulta para que os interessados se manifestarem efetivamente sobre a proposta de criação da Unidade, impossibilitando a ampla defesa no que diz respeito aos patrimônios individuais dos cidadãos, ampliando restrições em afronta ao princípio da separação dos Poderes, como já decidido pelo Supremo Tribunal Federal” [ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 47-48.].

28 BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental na Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. p. 263.

29 Registre-se que há um intenso debate acerca da natureza vinculativa dessa autorização.

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.

Verifica-se que a ordem de prioridade estabelecida pelo *caput* observou as necessidades mais prementes da manutenção/implementação das UCs. Não se poderia, por exemplo, aplicar recursos na elaboração de um plano de manejo se a unidade beneficiária sequer possui seu espaço territorial demarcado.

Destarte, o montante oriundo da compensação ambiental, por dicção legal e infralegal, só pode ser destinado diretamente à manutenção/implementação/criação das UCs. Nessa senda, revela-se incabível a aplicação dos recursos no aparelhamento da Administração Pública (compra de veículos para os órgãos ambientais, por exemplo), ou até mesmo na reparação do próprio dano causado pelo empreendimento, pois a compensação ambiental não possui índole reparatória *in natura*, mas representa um meio de minorar as perdas ambientais.

O pagamento pode ser parcelado? Não há proibição nesse sentido, tanto na Lei do SNUC quanto no regulamento. Dessa forma, é possível que o órgão gestor da UC beneficiária, no Termo de Compromisso ou em ato unilateral, estabeleça a forma/prazo de pagamento. Nos casos de pagamento parcelado ou de concessão de prazo, o valor deverá ser acrescido da correção monetária.

3 NATUREZA JURÍDICA E IMPRESCRITIBILIDADE

Há relevante divergência doutrinária acerca da natureza jurídica da compensação ambiental, sendo tratada como tributo, preço público, responsabilidade civil antecipada e instrumento econômico decorrente do princípio do poluidor-pagador. Percebe-se, no entanto, que as tentativas de inserir a natureza jurídica da compensação ambiental aos institutos já existentes não são bem-sucedidas, porque o instituto tem características bem particulares.

Nessa senda, somos favoráveis à corrente que considera a compensação ambiental como sendo uma obrigação de cunho econômico decorrente do princípio do poluidor-pagador. É que a destinação de recursos às UCs em virtude de atividade de significativo impacto ambiental desemboca na internalização de custos pelo empreendedor³⁰. Além disso, a compensação ambiental não possui cunho reparatório, mas objetiva “contrabalançar os impactos ambientais ocorridos ou previstos no processo de licenciamento ambiental”³¹.

Em consonância com a natureza jurídica ora discutida, faz-se a seguinte indagação: caso a compensação não seja cobrada em momento oportuno (no licenciamento ambiental), pode-se falar em prescrição? Para responder tal questionamento, algumas observações merecem destaque.

Já que a compensação ambiental não é tributo, preço público ou dívida pública *lato sensu*, não há que se falar em prescrição. Ela é cabível a todo empreendimento de significativo impacto ambiental concebido ou instalado após a da Lei do SNUC. Já as dívidas constituídas após a vigência da mencionada norma não estão sujeitas ao prazo prescricional de cinco anos, sendo, pois, exigíveis a qualquer momento. Nesse palmilhar, a ação de cobrança da obrigação relativa à compensação ambiental é imprescritível, uma vez é ínsita à própria atividade, não possuindo natureza jurídica de tributo ou de dívida pública. Além disso, a obrigação não é apenas financeira, podendo ser executada diretamente pelo empreendedor.

Importante destacar que o TCU entendia, por meio do Acórdão n.º 1.004/2016, que o cumprimento da compensação ambiental só poderia ocorrer de forma direta, vedando o pagamento em pecúnia. Contudo, a partir da edição da Lei n.º 13.668/2018, foi permitido o pagamento indireto da compensação ambiental. De acordo com Eduardo Fortunato Bim, a própria Lei n.º 9.985/2000 não

30 MACIEL, Marcela Albuquerque. **Compensação ambiental**: instrumento para a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. p. 171.

31 FARIA, Ivan Dutra. **Compensação ambiental**: os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos. p. 12.

vedava o pagamento indireto, sendo equivocado o entendimento do TCU³². Com a alteração legal de 2018, tal debate restou superado. Tanto é que a exigência da obrigação de apoiar a implementação/manutenção das UCs não ocorre por meio de execução fiscal, mas pela utilização de ações coletivas, a exemplo da ação civil pública. Deve-se ressaltar que a imprescritibilidade atinge a compensação ambiental em si, que constitui um dever fundamental. As multas/sanções dela decorrentes estão sujeitas à prescrição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compensação ambiental é uma prestação devida pelos empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental e que, por isso mesmo, estão sujeitos à apresentação de EIA/RIMA. O valor determinado na fase de licença prévia é destinado às UCs de Proteção Integral, podendo ser dirigida à unidade de Uso Sustentável específica quando a atividade afetar ou o seu interior ou a sua zona de amortecimento.

Trata-se de um instituto cuja aplicação incorreta provoca prejuízos ao SNUC e, por consequência, ao meio ambiente, uma vez que as UCs deixam de receber os recursos devidos para a sua implementação e gestão. Dentre os fatores que provocam a aplicação ineficiente da compensação ambiental, está a ampla discricionariedade dos órgãos ambientais na aferição do caráter degradador significativo que a implementação do empreendimento poderá ocasionar.

Outro aspecto a ser invocado é a insegurança jurídica provocada pelo julgamento da ADI n.º 3.378, que considerou inconstitucional a fixação de percentual mínimo (piso) para aferir o valor da compensação ambiental. Urge destacar, ademais, que embora a mencionada decisão não tenha deixado claro qual a base de cálculo que deve ser utilizada, o STF, no julgamento de outras demandas, sedimentou o entendimento segundo o qual esta é o valor do custo total para a implantação do empreendimento, podendo ato normativo diminuí-lo pelos custos com os projetos e medidas de mitigação de impactos ambientais.

O instituto ora analisado não é tributo, preço público ou responsabilidade civil antecipada, por isso sua cobrança está acobertada pela imprescritibilidade. A natureza jurídica é de obrigação de cunho econômico decorrente do princípio do poluidor-pagador na medida em que há a internalização de custos pelo empreendedor. A compensação ambiental é um instrumento legítimo, uma vez que o STF o considerou constitucional, mas necessita de um tratamento legal mais pormenorizado.

32 BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento ambiental**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 520.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011.
- ARTIGAS, Priscila Santos. **Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em direito ambiental**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental na Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009.
- BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento ambiental**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- CAMPHORA, Ana Lucia. **Ambiente institucional da compensação ambiental de que trata o Artigo 36 da Lei Federal 9.985/2000: da necessidade de governança regulatória**. Tese (Doutorado em Ciências em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008.
- COSTA, Sildaléia Silva; MOTA, José Aroudo. Compensação ambiental: uma opção de recursos para implementação do SNUC. **Revista de Direito Ambiental**. Vol. 58, p. 174. São Paulo: RT, Abr./2010.
- DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 2. Ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- FARIA, Ivan Dutra. Compensação ambiental: os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos. **Consultoria Legislativa do Senado Federal: textos para discussão n. 43**. Brasília: julho/2008. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-43-compensacao-ambiental-os-fundamentos-e-as-normas-a-gestao-e-os-conflitos>>. Acesso 23 mar.2020.
- FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- FRAGA, Tatiana Corrêa da Silva. **O licenciamento ambiental de imóveis rurais no Estado de Mato Grosso como instrumento de controle do desmatamento e de combate às mudanças climáticas**. Dissertação (Mestrado em Direito Agroambiental). Universidade Federal do Mato Grosso. Cuiabá, 2013.
- GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. **Intervenção estatal ambiental: licenciamento e compensação de acordo com a Lei Complementar nº 140/2011**. São Paulo: Atlas, 2012.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MACIEL, Marcela Albuquerque. **Compensação ambiental: instrumento para a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2012.
- MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- MOLINA, Adriana de Oliveira Varella. **Licenciamento ambiental e compensação ambiental: aplicação na indústria do petróleo do Brasil**. Dissertação (Mestrado em Sistema de Gestão). Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2005.
- PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA, Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. **Revista Ambiente & Sociedade**, Vol. XI, n. 1, p. 81-97, Campinas: jan-jun 2008.
- QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Processo administrativo de licenciamento ambiental: licenciamento ambiental da atividade agropecuária: exigência de licenciamento para a obtenção de crédito rural. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA**, Belo Horizonte, v. 3, n. 17, p. 1903-1910, set./out. 2004.
- SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.
- SIRVINSKAS, Luis Paulo. Recursos hídricos e energia. In: FERREIRA, Maria Augusta; FARIAS, Talden; CIRNE, Lúcio Flávio Ribeiro. **Direito ambiental – uma perspectiva ambientalista: homenagem aos 30 anos da ASPAN**. Recife: Fundação Antônio dos Santos Abranches, 2011.

SOARES, Sinara As inovações da base de cálculo da compensação ambiental da Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação – Dec. 6.848/2009. **Revista de Direito Ambiental**. Vol. 69/2013, p. 299. DTR\2013\1859. São Paulo: RT, Jan/2013.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. 4ª. ed. Niterói: Impetus, 2011.

Recebido em: 26/05/2020

Aprovado em: 15/02/2021

