



PGR-00291541/2016

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
Meio Ambiente e Patrimônio Cultural

NOTA TÉCNICA n.º 2 /2016 – Assessoria de Coordenação da 4ª CCR
Brasília, 07 de dezembro de 2016

Da : Assessoria de Coordenação
Para : Dr. Daniel Azeredo
Procurador da República
Secretário-Executivo da 4ª CCR

Nota técnica sobre o limite máximo no valor da compensação ambiental, imposto pelo art. 2º do Decreto nº 6.848/2009, ao regulamentar o art. 36 da Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Consequências para a gestão ambiental e para o meio ambiente.

Senhor Secretário-Executivo,

Em atendimento à solicitação do Exmo. Subprocurador-Geral da República Dr. Nívio de Freitas Silva Filho, Coordenador desta 4ª CCR, encaminho nota técnica sobre as implicações na gestão pública ambiental e suas consequências para o meio ambiente, decorrentes do teto imposto pelo art. 2º do Decreto nº 6.848/2009 na fixação do valor da compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

1. Breve histórico da compensação ambiental

A compensação ambiental teve início em 1987, com a Resolução Conama nº 10, que previu a obrigatoriedade de implantação e manutenção de estação ecológica em face de danos causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, por empresas de grande porte. Essa Resolução já estabelecia que o valor da compensação não poderia ser inferior a 0,5% dos custos totais de implantação do

empreendimento, criando assim uma garantia mínima de valor a ser destinado a essa modalidade de compensação ambiental.

Art. 1º - Para fazer face à reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, o licenciamento de obras de grande porte, assim considerado pelo órgão licenciador com fundamento no RIMA terá sempre como um dos seus pré-requisitos, a implantação de uma estação Ecológica pela entidade ou empresa responsável pelo empreendimento, preferencialmente junto à área.

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

Em 1996, a Resolução Conama nº 2 revogou a anterior e possibilitou a implantação de qualquer Unidade de Conservação de domínio público e uso indireto, além da estação ecológica, mantendo o piso de 0,5% do custo de implantação do empreendimento para o valor da compensação.

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 empregador.

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

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

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

A partir da Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), o Ibama passou a calcular o valor da compensação que, por força do § 1º do art. 36 dessa Lei, não podia ser inferior a 0,5%, uma vez que a Lei manteve o piso como garantia mínima no valor da compensação. Todavia, de acordo com a fórmula e parâmetros adotados pelo Ibama, o valor da compensação não ultrapassaria 5% do custo de implantação do empreendimento, surgindo, pela primeira vez, um teto para a fixação desse montante.

P

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 serem destinados 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.

Em 2002, o Decreto nº 4.340 regulamentou artigos da Lei nº 9.985/2000 (Lei do Snuc), entre eles o art. 36, que foi posteriormente alterado pelos Decretos nº 5.566/2005 e nº 6.848/2009. Nessa regulamentação também se manteve o percentual de 0,5% dos custos totais de implantação do empreendimento, como ponto de partida para a fixação do valor de compensação (Parágrafo único do art. 31).

Em 2004, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) entrou com ação direta de inconstitucionalidade no STF (ADI 3.378), arguindo a inconstitucionalidade da cobrança da compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei do Snuc, por considerar que: i) afronta ao princípio da legalidade, pois não é legítima a delegação a um órgão administrativo de matéria referente à criação de obrigações e deveres aos administrados e, ainda, que a administração pública só pode fazer ou deixar de fazer o que a lei determina e não uma resolução de um órgão administrativo; ii) a violação do princípio da separação dos poderes, tendo em vista suposta delegação ilegítima do Poder Legislativo ao Poder Executivo do encargo de disciplinar o exercício da liberdade e da propriedade das pessoas, sem o estabelecimento de critérios ou parâmetros básicos; iii) a ofensa ao princípio da razoabilidade, pois não haveria justificativa para a cobrança de compensação ambiental, ante a não ocorrência de danos significativos ao meio ambiente.

Em 2005, o Decreto nº 5.566 alterou o art. 31 do Decreto nº 4.340/2002, definindo que o grau de impacto seria estabelecido, pelo órgão licenciador, a partir do Eia/Rima, considerando-se os impactos negativos e não mitigáveis causados pelo empreendimento aos recursos ambientais.

"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."

Em 2006, a Resolução Conama 371 trouxe mais detalhes sobre a aplicação da compensação ambiental e fixou o valor em 0,5% dos custos de implantação do empreendimento, até que o órgão ambiental estabelecesse e publicasse a metodologia para a definição do grau de impacto.

Em 2008, o STF julgou o mérito da ADI proposta pela CNI, afirmando a constitucionalidade da cobrança, cujo valor deveria ser proporcional ao impacto ambiental, sendo fixado pelo órgão licenciador de

acordo com o impacto ambiental a ser dimensionado no EIA/RIMA. Na mesma ação, o STF declarou a inconstitucionalidade da expressão "não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento", presente no § 1º, do art. 36 da Lei nº 9.985/2000.

Em 2009, o Decreto nº 6.848 alterou e acrescentou dispositivos ao Decreto 4.340/2002, apresentando a fórmula de cálculo e reafirmando que os impactos negativos a serem considerados seriam apenas os impactos sobre o meio ambiente e esclarecendo que os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos para a mitigação dos impactos, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento não seriam incluídos no cálculo da compensação 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 Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA estabelecerá o grau de impacto a partir de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, ocasião em que considerará, exclusivamente, os impactos ambientais negativos sobre o meio ambiente.

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

§ 2º - O cálculo deverá conter os indicadores do impacto gerado pelo empreendimento e das características do ambiente a ser impactado.

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

§ 4º - A compensação ambiental poderá incidir sobre cada trecho, naqueles empreendimentos em que for emitida a licença de instalação por trecho.

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.

P

Na sequência, a ONG Instituto Socioambiental (ISA) e a OSCIP Amigos da Terra - Amazônia Brasileira entraram com uma Reclamação no STF (Reclamação 8.465), pela impugnação do art. 2º do Decreto nº 6.848/2009, alegando que a fixação do limite máximo ofenderia os termos da decisão do Supremo na ADI 3.378. Defenderam que, se o valor da compensação ambiental deve ser proporcional ao efetivo impacto ambiental, conforme declarado na ADI 3.378, o art 2º do Decreto atacado afrontaria essa decisão ao estabelecer um limite máximo para a fixação do valor da compensação ambiental.

Nessa Reclamação, o MPF emitiu parecer pela procedência do pleito, concordando com a tese de que o Decreto violaria o entendimento do Supremo Tribunal Federal na ADI 3.378, segundo o qual o valor da compensação deveria ser fixado unicamente de acordo com a compostura do impacto ambiental, sendo o EIA/RIMA condição *sine qua non* para a aplicação da compensação.

No âmbito do STF, o Ministro Relator Marco Aurélio, ao apreciar o pedido de liminar, negou seguimento à Reclamação por considerar que o pedido teria se respaldado na transcendência dos motivos determinantes do ato formalizado e não na inobservância do dispositivo nele constante. Destacou que, da leitura da inicial, revela-se que o inconformismo está na fundamentação do acórdão tido por violado, o que não é admitido no âmbito do STF conforme precedentes listados.

Mantida a Decisão liminar, foi interposto Agravo Regimental, que restou desprovido pelos mesmos fundamentos da Decisão agravada, ou seja, por considerar que não havendo identidade material entre o ato impugnado e o paradigma evocado, impõe-se a negativa de seguimento à reclamação. (Acórdão publicado no DJE em 1º/9/2015; Trânsito em julgado em 19/9/2015, conforme a página eletrônica do STF – <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2685313>, acesso em 7/10/2016).

Em que pese o STF ter negado seguimento à Reclamação, ante a tese de não ser possível a utilização desse instrumento apenas com fundamento na transcendência dos motivos, não há impedimento para que se busque, por meio próprio, a invalidação do limite máximo de 0,5% utilizado para a compensação ambiental, haja vista as irregularidades a seguir apontadas.

2. Análise

2.1 Há limite para a compensação ambiental?

Por força da fórmula apresentada no art. 2º e dos parâmetros presentes no anexo do Decreto nº 6.848/2009, o valor máximo para a compensação ambiental não ultrapassa o percentual de 0,5% do custo total de implantação do empreendimento. Com essa manobra, o que sempre foi o piso, passou a ser o teto na fixação do valor de compensação ambiental.

Esse fato, afronta o previsto no art. 36, § 1º, da Lei do SNUC, de que o montante de recursos destinados à compensação ambiental deve estar de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.

Na Lei nº 9.985/2000 (SNUC) não há menção à amplitude de variação do percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, uma vez que nunca houve o objetivo de estabelecer um teto para o valor de compensação ambiental. Assim sendo, o art. 2º do Decreto nº 6.848/2009 provocou uma profunda alteração no artigo 36 da Lei do SNUC, ao passo que deveria apenas regulamentá-lo. A regulamentação deveria trazer uma fórmula que traduzisse a intenção da Lei nº 9.985/2000 e não desvirtuá-la, como fez o Decreto nº 6.848/2009, ao impor um limite máximo no valor da compensação ambiental.

O art. 2º do Decreto nº 6.848/2009 criou uma situação de engessamento do cálculo de tal forma (ao

estabelecer percentual máximo de 0,5 % dos custos totais de implantação do empreendimento), que não há nenhuma garantia de que o valor obtido esteja minimamente correlacionado aos impactos negativos e não mitigáveis sobre o meio ambiente, como determina a legislação e o regulamento aplicável à matéria, afrontando, inclusive, entendimento já proferido pelo STF na ADI 3.378.

Vale notar, ainda, que apenas o limite mínimo foi declarado inconstitucional pelo STF, fazendo com que, na prática, o valor da compensação ambiental possa ser fixado abaixo de 0,5%, a depender dos parâmetros aplicáveis à fórmula do Decreto nº 6.848/2009. Ou seja, não há mais o piso, historicamente previsto, mas há um teto, tendo sido invertida a lógica das sucessivas normas que regulamentaram a compensação ao longo do tempo.

Além de contrariar o previsto no art. 36 da Lei do SNUC, o art. 2º do Decreto nº 6.848/2009 contraria o art. 1º do mesmo Decreto, no qual está claro que o IBAMA, ao estabelecer o grau de impacto a partir do EIA deverá considerar, "exclusivamente, os impactos ambientais negativos sobre o meio ambiente". Nesse sentido, a mesma norma que cria as garantias de que o montante destinado à compensação ambiental deve ter lastro nos impactos ambientais negativos sobre o meio ambiente, engessa o cálculo, impedindo o seu cumprimento.

Para o cálculo do Grau de Impacto - GI (variável da fórmula proposta no Decreto nº 6.848/2009 que será multiplicada pelo custo total de implantação do empreendimento) devem ser calculados 3 índices: i) impacto sobre a biodiversidade (ISB); ii) comprometimento de área prioritária (CAP); iii) influência em Unidade de Conservação (IUC). Ocorre que o Decreto estabelece limites para esses índices. O ISB e o CAP não podem ultrapassar 0,25% e o IUC não pode ultrapassar 0,15%. São justamente esses limites que impõem um teto para o valor total da Compensação Ambiental e é isso o que se questiona.

Demonstrando-se claramente o cálculo do GI, em cada caso concreto, não haverá exageros na fixação desse percentual, e conseqüentemente do valor final da compensação ambiental, razão pela qual não há necessidade de um teto para o montante a ser calculado. O valor limitado por um teto impede que haja, de fato, uma correlação da compensação ambiental com o dano causado.

Após o julgamento da ADI 3.378 pelo STF, o parágrafo 1º do art. 36 passou a ter o seguinte entendimento: o montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para a compensação ambiental será fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento. O limite mínimo é inconstitucional pois o valor do montante deve ser proporcional ao dano causado. Ora, se deve ser proporcional ao dano, tanto o piso quanto o teto não podem ser previamente fixados.

Em que pese o STF ter se manifestado quanto ao piso, declarando a inconstitucionalidade da norma que o estabeleceu, o mesmo ainda não foi feito quanto ao teto, apesar de suscitado na Reclamação do ISA, ocasião em que se negou seguimento à Reclamação devido à ausência de identidade material entre o ato impugnado (art. 2º, do Decreto nº 6.848/ 2009) e o que decidido na ADI 3.378. Na ADI ocorreu a glosa de norma relativa ao piso da compensação e no Decreto houve o estabelecimento de teto.

No entanto, o raciocínio aplicado a ambos é o mesmo e, embora a questão de mérito não possa ser enfrentada em sede de Reclamação, cabe a impugnação do Decreto e seu Anexo na parte que fixa um teto para a compensação ambiental.

Se o valor do montante da compensação ambiental deve estar condizente com o impacto causado pela obra e, por essa razão, não pode haver um piso de 0,5%, também não é correto haver um teto de 0,5%. O teto impede que o montante apurado esteja condizente com os danos causados pelo

18

empreendimento/obra, uma vez que o limite é dado justamente pelos parâmetros fornecidos no Anexo 1 do Decreto 6.848/2009, conforme já mencionado acima. O teto é uma limitação imprópria, inadequada e prejudicial à finalidade da compensação ambiental. Essa questão deve ser enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal, razão pela qual entendemos que nova ADI pode ser proposta, questionando-se dessa vez o teto imposto pelo Decreto nº 6.848/2009.

Assim sendo, os limites para a compensação ambiental, quer inferior, quer superior, devem ser dados, somente, pelos impactos negativos, não mitigáveis e sobre os recursos ambientais, identificados no EIA/RIMA. Não se pode permitir uma fixação *ex-ante* de piso e teto no valor da compensação ambiental. A fixação do valor é uma decisão do órgão licenciador que, claramente, deve ser previamente informada.

2.2 O princípio do poluidor-pagador

Há outras consequências extremamente prejudiciais à gestão ambiental no país provocadas pelo art. 2º do Decreto nº 6.848/2009.

Não se pode falar em compensação ambiental dissociada do licenciamento ambiental de empreendimentos causadores de degradação ambiental. É necessária a compreensão do contexto no qual a compensação ambiental se insere e a sua finalidade como etapa formal do licenciamento ambiental.

O licenciamento ambiental é um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA (Lei nº 6.938/81). É o procedimento administrativo vinculado à Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), outro instrumento da PNMA, sendo o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) o seu principal documento técnico. Assim sendo, o licenciamento ambiental é o meio pelo qual a AIA se processa quando o objeto de avaliação e decisão é um projeto de desenvolvimento, público ou privado¹. O estabelecimento de medidas de prevenção, mitigação e compensação é uma etapa formal da AIA, conforme definido pela *International Association for Impact Assessment* - IAIA.

A institucionalização da AIA no Brasil, e em diversos outros países, se guiou pela experiência norte-americana. Em 1969, foi aprovado nos Estados Unidos o *National Environmental Policy Act* – NEPA, que introduziu a execução da avaliação de impacto ambiental como um requerimento formal de política pública a ser procedida na análise de planos, programas, projetos e de propostas legislativas de intervenção no meio ambiente. O propósito do NEPA foi, entre outros, o de promover esforços para prevenir ou eliminar danos ao meio ambiente, pelos quais as agências deveriam utilizar uma abordagem interdisciplinar e sistemática que asseguraria que valores ambientais seriam considerados no processo decisório, juntamente aos aspectos técnicos e econômicos.

As medidas ambientais propostas no âmbito da AIA/licenciamento ambiental para prevenir, minimizar, reparar ou compensar pelos danos causados fazem com que as externalidades provocadas pelos empreendimentos licenciados sejam assumidas pelo proponente do projeto e não apenas pelo poder público ou pela sociedade. Assim, a negociação realizada entre os agentes poluidores e os agentes afetados deve resultar em medidas, a serem adotadas pelo empreendedor, visando a: i) "internalizar" os custos da degradação, a partir de ações que evitem, minimizem, reparem os danos, dando origem às expressões "medidas mitigadoras"; e ii) promover a compensação pelos danos residuais, ou seja, aqueles danos não podem ser prevenidos, minimizados ou reparados (danos não-mitigáveis), dando origem às expressões "medidas compensatórias" e "compensação ambiental".

¹ Se a decisão a ser tomada ocorrer em nível estratégico de planejamento, ou seja, se a avaliação for sobre planos, programas e políticas de governo, a AIA se concretiza por meio de uma Avaliação Ambiental Estratégica (AAE).

Há uma diferença importante entre as duas últimas expressões, que determinam as modalidades de compensação, onde convencionou-se diferenciá-las da seguinte forma: i) as "medidas compensatórias" são as medidas para compensar o impacto negativo não-mitigável por meio de ações e programas **específicos** para cada impacto identificado como merecedor de compensação, e que o empreendedor promove como condicionante do seu empreendimento e nelas estão incluídos os impactos ambientais e sociais, não necessariamente somente aqueles vinculados aos danos à biodiversidade ii) a "compensação ambiental" é entendida como a compensação financeira prevista no art. 36 da Lei do Snuc, e está associada aos impactos não-mitigáveis e que, **de forma geral**, afetem fauna, flora, ecossistemas e biodiversidade.

Um exemplo de compensação que difere daquela associada aos danos à biodiversidade é a compensação pela poluição do ar atmosférico provocado por indústrias. É certo que a população local sofrerá com problemas de saúde provocados pela poluição e que, mesmo após adotadas todas as medidas tecnológicas de controle da poluição, algum dano residual ainda poderá ser verificado. Portanto, nada mais justo do que o empreendimento apoiar, de alguma forma, o sistema público de saúde local. Ou seja, do ponto de vista da Economia, essa externalidade negativa terá que ser internalizada por quem a causou.

De qualquer modo, a medida de compensação ambiental, quer financeira, quer não-financeira (ações, planos e programas específicos para cada dano), compensa o meio ambiente e a sociedade por um dano que não pode ser evitado, reparado ou minimizado.

Nesse sentido, a compensação ambiental é um dos institutos que dá forma ao princípio do poluidor-pagador. Conforme consta no parecer do MPF na ADI 3.378, que se manifestou pela improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade, o art. 36 da Lei do Snuc consagra o princípio do poluidor-pagador.

Todavia, o estabelecimento de um teto para a fixação do montante destinado à compensação financeira prevista no SNUC impede a plenitude da observância desse princípio basilar do Direito Ambiental.

Com isso fica comprovado que não se pode falar em teto para o limite da compensação ambiental, quer nas medidas compensatórias específicas, quer na compensação financeira prevista no art. 36 da Lei do Snuc para o apoio a Unidades de Conservação.

2.3 Consequências para o SNUC e para a proteção da biodiversidade

O instituto da compensação ambiental é, reconhecidamente, um importante instrumento para a consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Reforçando esse entendimento, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do relatório da auditoria operacional realizada para avaliar a aplicação e a fiscalização dos recursos de compensação ambiental (Acórdão nº 1853/2013), apurou que o aporte orçamentário para o ICMBio, que tem sob sua gestão 312 UC, totalizando 75 milhões de hectares (cerca de 9% de todo o território nacional), tem sido muito aquém das reais necessidades.

Em levantamento feito nos anos de 2010 a 2012, os recursos provenientes da compensação ambiental superaram em muito os valores oriundos do orçamento do governo federal, destinados às oito UC visitadas pela equipe do TCU.

P

Tabela - Destinação orçamentária às UCs visitadas

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO VISITADAS	2010		2011		2012	
	Desp. Correntes*	Desp. Capital	Desp. Correntes*	Desp. Capital	Desp. Correntes*	Desp. Capital
APA SERRA DA IBIAPABA	118.682,52	415,00	120.763,86	0,00	137.509,95	0,00
ICMBIO- ESEC TUPINAMBAS	150.587,25	0,00	245.636,22	0,00	267.963,14	0,00
ICMBIO- PARNA SERRA DA BOCAINA	514.968,79	830,00	392.474,66	0,00	865.736,63	0,00
ICMBIO- PARNA SERRA DOS ORGAOS	1.768.901,47	173.471,14	2.093.155,18	1.105,84	2.472.743,22	22.845,94
ICMBIO- PARNA CAPARAO	405.590,53	830,00	628.499,71	0,00	631.585,49	0,00
ICMBIO- PARNA SETE CIDADES	145.333,73	830,00	353.729,69	0,00	408.806,87	0,00
ICMBIO- REBIO - UNIAO	4.124,84	0,00	64.546,69	0,00	29.615,78	0,00
ICMBIO- PARNA BRASÍLIA	2.571.270,58	3.339,00	2.935.227,35	16.980,00	3.004.875,47	0,00
TOTAL		179.715,14		18.085,84		22.845,94

* exceto despesas com pessoal

** exceto recursos proporcionais referentes aos contratos nacionais

Fonte: Relatório de auditoria do TCU (ICMBio, planilha elaborada pela equipe)

Tabela - Destinação de Compensação Ambiental às UCs visitadas

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO VISITADAS	2010	2011	2012
APA SERRA DA IBIAPABA			157.916,62
ESEC TUPINAMBAS	357.661,42	26.404,11	268.510,65
PARNA SERRA DA BOCAINA		11.999,00	234.774,33
PARNA SERRA DOS ORGAOS	322.332,19	143.423,47	5.373,22
PARNA CAPARAO	402.683,36	1.053.322,74	936.301,73
PARNA SETE CIDADES		407.500,00	985.365,48
REBIO UNIAO	13.747,96	184.911,85	38.714,95
PARNA BRASÍLIA	281.779,01	305.168,86	360.426,99
TOTAL	1.378.203,94	2.132.730,03	2.987.383,97

Fonte: Relatório de auditoria do TCU (ICMBio, planilha elaborada pela equipe)

O TCU ressaltou, em sua auditoria, que os valores informados nos Relatórios de Gestão do ICMBio revelaram a importância do instituto da Compensação Ambiental para as UCs, em especial para a ação de regularização fundiária dessas Unidades, que é a primeira linha para a aplicação dos recursos da compensação ambiental estipulada pelo Decreto nº 4.340/2002.

Estão entre os objetivos do Snuc (art. 4º da Lei nº 9.985/2000): a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; a proteção das espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional; a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais, a recuperação ou restauração de ecossistemas degradados; e a promoção do desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais.

O SNUC é parte integrante de uma política muito mais ampla de conservação da biodiversidade que é a Política Nacional da Biodiversidade (PNB), cujos princípios norteadores foram instituídos pelo Decreto nº 4.339/2002. É importante lembrar que, conforme definido no SNUC, o conceito de biodiversidade², abrange desde a variabilidade genética (intra e entre espécies) até a diversidade de paisagens, o que amplia muito a relevância dessa política. Isso porque essa variabilidade é fundamental para a sobrevivência das espécies e dos ecossistemas. A variabilidade genética (intra espécie) permite as adaptações necessárias à sobrevivência da espécie em decorrência das alterações do ambiente que é dinâmico. Já a diversidade entre as espécies promove a manutenção dos ambientes naturais, em virtude das diferentes funcionalidades que cada espécie possui e desempenha no meio ambiente, e a diversidade de

2 A biodiversidade é definida pela Lei do Snuc (art. 2º) como "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."

ecossistemas garante a existência das mais diferentes paisagens (Bensusan, 2001).

A PNB tem como objetivo geral a promoção da conservação da biodiversidade e da utilização sustentável de seus componentes, com a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, de componentes do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais associados a esses recursos. Essa Política traz diretrizes para a conservação de ecossistemas em unidades de conservação, entre outros dispositivos, defendendo a promoção de ações de conservação *in situ* nas unidades de conservação com o objetivo de manter os processos ecológicos e evolutivos, a oferta sustentável dos serviços ambientais e a integridade dos ecossistemas.

São objetivos específicos da conservação *in situ* em UC, entre outros: i) apoiar e promover a consolidação e a expansão do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, com atenção particular para as unidades de proteção integral, garantindo a representatividade dos ecossistemas e das ecorregiões e a oferta sustentável dos serviços ambientais e a integridade dos ecossistemas; ii) promover a criação de unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável, levando-se em consideração a representatividade, conectividade e complementaridade da unidade para o Sistema Nacional de Unidades de Conservação; iii) conservar amostras representativas e suficientes da totalidade da biodiversidade, do patrimônio genético nacional, da diversidade de ecossistemas e da flora e fauna brasileira (inclusive de espécies ameaçadas), como reserva estratégica para usufruto futuro.

Portanto, uma das peças-chaves para o sucesso da Política Nacional da Biodiversidade (PNB) é o SNUC, cuja principal fonte de recursos para sua manutenção e consolidação tem sido proveniente da compensação ambiental, em função do baixo aporte de recursos vindos do orçamento governamental.

2.4 A compensação ambiental e o desenvolvimento sustentável

Considerando que as dimensões ambiental, social e econômica da sustentabilidade são interdependentes, os instrumentos de política que têm como objetivo a promoção do desenvolvimento sustentável devem ser desenhados e adaptados de modo a levar em conta essa interdependência. Entretanto, compatibilizar crescimento econômico, integridade ecológica e equidade social permanece um desafio, pois não há uma metodologia de análise integrada disponível para esse propósito e os critérios, instrumentos e abordagens usados pela economia, ecologia e sociologia para avaliar políticas, planos, programas e projetos - PPPP, muitas vezes, diferem entre si (Sadler, 1996).

Sadler (1996) destaca que a AIA está se tornando um processo de múltiplos propósitos, com ênfase crescente na promoção, em longo prazo, de metas sociais que refletem e expressam os ideais de desenvolvimento sustentável. Gilpin (1995) também defende o uso da AIA na promoção do desenvolvimento sustentável. Ele destaca o papel da AIA como um componente essencial para a promoção do desenvolvimento sustentável, em função da participação pública na decisão sobre o uso dos recursos locais.

São diversas as oportunidades de inclusão do conceito de sustentabilidade na AIA e vários autores propõem diferentes estruturas analíticas para isso. Sadler (1996) recomenda alguns ajustes à AIA, para que ela venha a promover o desenvolvimento sustentável: i) focar sobre os conceitos básicos ambientais, para manter a capacidade dos sistemas naturais de fornecimento de recursos naturais como insumos e de recepção de resíduos, levando-se em conta as ameaças à biodiversidade, o conceito de capacidade suporte e carga crítica dos recursos naturais, entre outras abordagens de caráter ecológico; ii) evitar a perda de estoques ambientais importantes e insubstituíveis, por meio de completa análise de custos, a fim de

determinar a aceitabilidade dos impactos, incluindo uma comparação com o valor econômico total da manutenção da base de recursos em seu estado corrente; iii) requerer a compensação de todos os impactos aceitáveis, inclusive dos residuais (a parcela dos impactos ou os impactos que não podem ser mitigados), de modo equivalente ao dano, como um modo de impedir a perda líquida de capital natural³.

Além desses ajustes, o mesmo autor destaca os princípios presentes na Agenda 21, que na sua opinião fornecem o contexto de sustentabilidade para a análise de projetos: i) procurar manter o estoque de capital natural nos níveis correntes, ou próximo a eles; ii) adotar o Princípio da Precaução para lidar com as questões ambientalmente significativas, em que há um alto nível de riscos e incertezas; iii) empregar uma abordagem de "antecipação e prevenção", mais do que uma abordagem "reativa e de recuperação"; iv) implementar o princípio do poluidor-pagador, de tal forma que os verdadeiros custos de danos ambientais sejam "internalizados" e arcados pelos proponentes do desenvolvimento, beneficiários e usuários.

Significativos esforços têm sido realizados no sentido de identificar processos e instrumentos de gestão que possam ser usados para promover o desenvolvimento sustentável e, associados a eles, diversos princípios e critérios de sustentabilidade têm sido apresentados na literatura científica. Os princípios estabelecem as formas de conduta que devem orientar as ações e os processos do planejamento do desenvolvimento. São exemplos de princípios de sustentabilidade: o princípio da precaução, o princípio do poluidor-pagador e o princípio da compensação.

Uma condição necessária para uma sociedade ser sustentável é a de que o meio ambiente deve ser mantido, de modo a continuar a prover um diversificado conjunto de serviços ou funções ambientais (Perman *et al.*, 1999). De acordo com esse critério, as políticas públicas devem estar voltadas para a proteção da capacidade contínua dos ecossistemas proverem os serviços ou funções ambientais.

O alcance do desenvolvimento sustentável, portanto, depende da plena observância dos princípios de sustentabilidade, bem como da consecução das políticas públicas ambientais. O que se verifica, em última instância, como consequência da manobra de se criar um teto para limitar o valor de compensação ambiental é uma verdadeira barreira ao princípio da compensação e do poluidor-pagador, além de minar as tentativas de transformar o licenciamento ambiental/AIA (PNMA), a PNB e o SNUC em instrumentos de gestão que levem o país ao desenvolvimento sustentável.

3. Conclusão

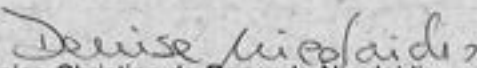
Apesar da inequívoca relevância do instituto da compensação ambiental, tanto para compensar localmente por danos causados à fauna, flora, ecossistemas, recursos hídricos e biodiversidade, por empreendimentos, quanto para a conservação da biodiversidade por meio do apoio ao SNUC e à PNB, no Brasil, ele não tem sido corretamente observado em virtude da limitação imposta pelo artigo 2º do Decreto nº 6.848/2009 e também por seu Anexo, que dispõe sobre a metodologia de cálculo do grau de impacto ambiental.

A permanência no cenário jurídico do art. 2º do Decreto nº 6.848/2009 traz consequências graves e prejudiciais à gestão ambiental *lato sensu* e tem o potencial de causar uma alteração dramática nos resultados da gestão ambiental brasileira que, tal como um efeito cascata, interfere no resultado de várias

3 Para o autor, a prevenção da perda líquida de capital natural pode ser realizada pelo processo de AIA especificando-se uma direta e profunda compensação do impacto, no qual a perda não crítica de recursos e a deterioração ambiental decorrentes das propostas de desenvolvimento devem ser compensadas por um conjunto razoavelmente equivalente de ganhos e benefícios ecológicos. O dano total, descontada a mitigação (evitar, minimizar, reparar), resulta na perda líquida. Essa perda, que não foi possível ser mitigada, deve ser compensada.

políticas ambientais diferentes:

- a) O teto no valor da compensação ambiental imposto pelo art. 2º do Decreto nº 6.848/2009 impede que o Grau de Impacto - GI (variável da fórmula para o cálculo do montante de compensação ambiental) corresponda à totalidade dos danos ambientais negativos, não-mitigáveis e sobre os recursos ambientais previstos no EIA/RIMA e, com isso, afronta: i) a decisão do STF na ADI 3.378; ii) a Lei do Snuc; iii) o art. 1º do próprio Decreto nº 6.848/2009.
- b) A inobservância de um princípio basilar do Direito Ambiental, o princípio do poluidor-pagador. Uma vez que o montante apurado, por meio de uma fórmula engessada, desconsidera os impactos ambientais, não há garantia de que esteja havendo, na prática, a compensação pelos danos provocados pelo empreendimento licenciado e, conseqüentemente, o mecanismo que possibilita a observância desse princípio não está sendo operado corretamente.
- c) O enfraquecimento do licenciamento ambiental, enquanto instrumento da PNMA, visto que não atende plenamente a uma das suas etapas formais que é o estabelecimento das medidas de compensação, cujos principais prejudicados são a sociedade e o meio ambiente.
- d) Altera dramaticamente os resultados de conservação previstos quando da criação do Snuc, o que acaba trazendo prejuízos à PNB, tendo em vista o possível subdimensionamento da compensação ambiental.
- e) O comprometimento ao alcance da meta de desenvolvimento sustentável pela inobservância dos princípios do poluidor-pagador e da compensação, além de frustrar as tentativas de transformar o licenciamento ambiental/AIA (PNMA), a PNB e o SNUC em instrumentos de gestão que levem o país ao desenvolvimento sustentável.


Denise Christina de Rezende Nicolaidis
Assessora de Coordenação

Referências Bibliográficas

BENSUSAN, N. Os pressupostos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. BENJAMIN, A. H. (Coord.).

Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 164-189.

BENSUSAN, N. A impossibilidade de ganhar a aposta e a destruição da natureza. _____. **Seria melhor mandar ladrilhar?:** biodiversidade como, para que, por quê. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Instituto

Socioambiental, 2002. p. 13-28.

GILPIN, Alan. **Environmental Impact Assessment (EIA)**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. p.1-73; 169-179.

MERCADANTE, Maurício. **Compensação ambiental**. INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). Unidades de Conservação no Brasil. Disponível em: <<http://uc.socioambiental.org/sustentabilidade-financeira/compensacao-ambiental>> Acesso em 22 ago.2016

PERMAN, R.; MA, Y.; MCGILVRAY, J.; COMMON, M. **Natural resource & environmental economics** . 2.ed. Inglaterra: Longman, 1999.

Principles of environmental impact assessment best practice. S.l.: IAIA, 1999. Disponível em: <http://www.iaia.org/Non_Members/Pubs_Ref_Material/pubs_ref_material_index.htm> Acesso: 15 ago. 2004.

SADLER, B. **International study of the effectiveness of environmental assessment**. Final report - Environmental assessment in a changing world: evaluating practice to improve performance. Canada: Canadian Environmental Assessment Agency e International Association for Impact Assessment - IAIA. 1996. 233p. Disponível em: <http://www.iaia.org/Non_Members/EIA/SEA/SEAMannual.pdf>. Acesso: 20 jun. 2004.