

EM BRANCO



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA – ICMBio

**PARECER Nº 0084/2013/PFE-ICMBIO-SEDE/PGF/AGU**

**PROCESSO:** 02070.002499/2012-33

**INTERESSADO:** Coordenação de Apoio à Pesquisa.

**EMENTA:** Compensação Ambiental relativa ao empreendimento Cacimbas-Catu. Art. 33 do Decreto nº 4.340/2002. Dúvidas sobre a legalidade da utilização dos recursos em cotejo com a destinação dada pela Câmara de Compensação. Interpretação a ser conferida à norma deve focar na relação direta do objetivo da aquisição, além da razoabilidade no exame.

Procurador-Chefe Nacional

**RELATÓRIO**

1. Trata-se de consulta realizada pela Coordenação de Compensação Ambiental acerca da *"possibilidade de utilização dos recursos de compensação ambiental destinados de acordo com a prioridade descrita no art. 33, inciso V, do Decreto nº 4.340/2002 para execução de obras, reformas e aquisição de equipamentos relacionados ao desenvolvimento de pesquisas nas unidades, mesmo que estas demandas não estejam necessariamente vinculadas a uma pesquisa científica"*.

2. No caso em tela, pretende a Coordenação de Apoio à Pesquisa utilizar recursos destinados ao Parque Nacional do Itatiaia com a finalidade específica do art. 33, inciso V, do Decreto nº 4.340/2002 para reforma da casa do pesquisador, estruturação de laboratório de cartografia e informações geográficas, além da implementação de estação ecológica. Esta última já foi rechaçada pela área técnica em virtude da previsão de aquisição por meio de recursos do Fundo Clima/MMA.

3. Eis, em suma, o relatório. Em seguida, exara-se o opinativo.

9

## ANÁLISE JURÍDICA

### **CONSIDERAÇÕES SOBRE A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL**

4. O exame desta PFE se dá nos termos do art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, subtraindo-se análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, considerando a delimitação legal de competência institucional deste Órgão.

5. A compensação ambiental foi estabelecida pela Lei nº 9.985/2000 (Lei do SNUC), por meio do seu artigo 36, abaixo colacionado:

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.

6. Portanto, a compensação ambiental surge no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, cuja finalidade reside na identificação dos impactos ambientais causados por determinado empreendimento, com vistas a apreciar a viabilidade ambiental do mesmo, compreendida como a capacidade de suporte do impacto ambiental pelo meio, sem desnaturar seus atributos.

7. Cabe à licença prévia materializar mencionado juízo de viabilidade, a partir do qual serão estabelecidos *“os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação”*<sup>1</sup>, envolvendo as licenças de instalação e operação.

8. No bojo de tal procedimento técnico, uma vez atestada a viabilidade ambiental do projeto, são identificados os impactos ambientais potencialmente causados pelo empreendimento, ocasião em que o órgão licenciador – apoiado em análises técnicas consubstanciadas no EIA/RIMA<sup>2</sup> – definirá as exigências aptas a evitar a consumação dos danos, prevendo ainda medidas mitigatórias para reduzir o impacto negativo daqueles inevitáveis.

9. Ora, sabidamente as atividades humanas causam impactos ao meio ambiente, sendo, todavia, admitidos pelo ordenamento como decorrência dos *“valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”*, fundamentos do Estado de Direito<sup>3</sup>, cuja adequada compreensão impõe sua compatibilização com o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 170, inciso VI, e 225, ambos da Carta), de forma a considerar legítimas apenas as atividades que não superem o limite de suporte de impacto do ambiente, estabelecendo-se todas as medidas aptas a reduzir dito prejuízo.

10. Tem-se, assim, que para um dado empreendimento objeto do licenciamento ambiental, devem ser previstos todos os impactos ambientais decorrentes da atividade, com vistas a subsidiar o juízo concernente à viabilidade, objeto da licença prévia e que, entretanto, pode admitir a ocorrência de parcela de danos ambientais inafastáveis.

<sup>1</sup> Art. 8º da Resolução CONAMA nº 237/97.

<sup>2</sup> Art. 6º, inciso III, da Resolução CONAMA nº 01/86.

<sup>3</sup> Art. 1º, inciso IV, da Constituição Federal.

11. Destarte, os impactos evitáveis serão objeto de exigências do órgão ambiental, enquanto aos danos inerentes à implantação do empreendimento, reputados legítimos pelo juízo de viabilidade, surgirão medidas de mitigação, para reduzir os impactos. **A compensação ambiental surge exatamente pela consciência da existência de um percentual de danos inevitáveis, mesmo após as medidas de redução, os quais demandam contrapartida benéfica.**

12. Em peregrina análise sobre o tema, esclarece a professora Érika Bechara:

Como vimos no tópico 2.2.5, alguns impactos ambientais de obras e atividades a serem instaladas são inasfastáveis, porque tecnologia não há para fazê-lo, mas, por outro lado, o empreendimento causador desses impactos afigura-se absolutamente relevante ou estratégico para o país, para a coletividade e, muitas vezes, até para o meio ambiente – a ponto de justificar o seu desenvolvimento mesmo assim.

Se, por um lado, a necessidade deste empreendimento justifica o seu desenvolvimento, não consegue, por outro, justificar que a coletividade suporte integralmente os danos ambientais dele decorrentes. Por isso, em casos como tais, algo precisa ser feito para reduzir o ônus gerado ao meio ambiente e aos titulares do direito ao equilíbrio ambiental – e aí, como bônus, apresenta-se a compensação ambiental.

A compensação ambiental é o instrumento que impõe aos empreendimentos causadores de impactos ambientais significativos e não mitigáveis/não elimináveis pela melhor tecnologia conhecida no momento, o dever de apoiar, com recursos financeiros, a criação e implementação de unidades de conservação de proteção integral, como forma de contrabalançar os danos ambientais resultantes de tais atividades econômicas e industriais.<sup>4</sup>

13. Pelo que se pode perceber, a finalidade da compensação ambiental não é prevenir a ocorrência de danos potenciais, tampouco mitigar danos específicos

<sup>4</sup> BECHARA, Érika. **Licenciamento e Compensação Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009, p.166.

decorrentes de um empreendimento causador de impacto ambiental. Tais propósitos, na medida do possível, devem ser buscados por meio de condicionantes e medidas mitigatórias.

14. Com efeito, a essência da compensação ambiental, dando concretude ao princípio do usuário-pagador, é compelir o empreendedor a ofertar à coletividade benefício correlato ao prejuízo legitimamente admitido, por meio da entrega de bens e serviços ou do pagamento de contrapartida pecuniária, pelos impactos ambientais impossíveis de serem neutralizados ou mitigados, contrabalanceando, assim, o ônus arcado pela sociedade em decorrência dos impactos do empreendimento com medidas aptas a auxiliar na preservação do meio ambiente.

15. Bem compreendeu a questão o Supremo Tribunal Federal, quando – na apreciação da ADI nº. 3.378/DF – o Min. Carlos Ayres Brito expressamente consignou que a compensação ambiental *“não é uma indenização, é um compartilhamento de despesas”*<sup>5</sup> decorrente do princípio do usuário-pagador. Vejamos a ementa da citada ADI nº 3378, por meio da qual, em lição que já era defendida por Paulo Afonso Leme Machado<sup>6</sup>, restou afastada a natureza jurídica tributária do instituto sob comento, nos seguintes termos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 36 E SEUS §§ 1º, 2º E 3º DA LEI Nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000. INCONSTITUCIONALIDADE 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.

<sup>5</sup> Integra dos votos da ADI nº. 3.378/DF disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=534983&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20n%203378>.

<sup>6</sup> Direito Ambiental Brasileiro, 12ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2004, pp.764-771.

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.

16. Assim é que não se trata de indenização exatamente porque o escopo não é recompor um dano causado – na medida em que **o dano computado para fins de compensação não é passível de recomposição –, mas sim promover benefício ambiental equivalente ao prejuízo suportado pela sociedade**, atuando assim como “um mecanismo de assunção de responsabilidade social partilhada pelos custos ambientais derivados da atividade econômica”, como bem afirmado pelo Min. Carlos Ayres Britto.

17. Por conseguinte, o cálculo do valor da compensação tem como fundamento principal os valores do somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento (o chamado VR) à época. Somado ao Grau de Impacto nos ecossistemas (GI), extrai-se um *quantum* de compensação ambiental condizente a contrabalançar os impactos ambientais negativos sobre o meio ambiente causados.

## **DO ART. 33 DO DECRETO Nº 4.340/02 E DA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS**

18. Uma vez ultrapassada a breve explanação sobre o instituto da compensação ambiental, passemos ao exame da destinação dos recursos objeto da consulta jurídica em comento.

19. Estabelece o Decreto nº 4.340/02 que os valores da compensação ambiental deverão ser aplicados seguindo uma ordem de preferência estabelecida no art. 33, adiante colacionado:

**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.**

20. O documento de fl. 58 informa a existência de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para a ação pesquisa, dando a entender que a destinação de tais recursos tem fundamento no art. 33, inciso V, do Decreto nº 4.340/2002, arremate corroborado pelo Memorando nº 31/2013 – COCAM/CGF/IN/DIPLAN/ICMBio (fls. 59-60).

21. Consoante norma transcrita alhures, a quantia destinada por meio do art. 33, V, deve ser direcionada ao desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento. Entretanto, almeja a Coordenação de Apoio à Pesquisa aplicar os valores em melhoria da infraestrutura, sob o argumento de que referido investimento leva ao aumento da pesquisa. Pois bem.

22. Desde 2002, a câmara de compensação ambiental teve a sua composição e competência definidas em pelo menos 5 (cinco) atos normativos, adiante elencados: Portaria IBAMA nº 155/2002, Portaria IBAMA nº 07/2004, Portaria IBAMA nº 44/2004, Portaria Conjunta MMA – IBAMA – ICMBio nº 513/2007, Portaria Conjunta MMA – IBAMA – ICMBio nº 205/2008 e Portaria Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio nº 225/2011. Por ser a última, insta trazer alguns de seus dispositivos:

**Art. 1º Criar, no âmbito do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA, o Comitê de Compensação Ambiental Federal - CCAF, integrado por representantes, titular e suplente, dos seguintes órgãos e entidades:**

**I - Ministério do Meio Ambiente:**

- a) Secretaria-Executiva;
- b) Secretaria de Biodiversidade e Florestas;

**II - IBAMA:**

- a) Assessoria da Presidência;
- b) Diretoria de Licenciamento Ambiental - DILIC;

**III - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes:**

- a) Diretoria de Planejamento - DIPLAN; e

b) Diretoria de Unidades de Conservação de Proteção Integral-  
DIREP.

(...)

**Art. 3º São atribuições do CCAF:**

**I - deliberar sobre a divisão e a finalidade dos recursos oriundos da compensação ambiental federal para as unidades de conservação beneficiadas ou a serem criadas**, inclusive as atividades necessárias ao fortalecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, informando ao empreendedor, à DILIC/IBAMA, ao órgão central ou aos Órgãos executores, integrantes do SNUC e observando:

- a) o art. 36, §§ 2º e 3º, da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000;
- b) o Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, com a redação dada pelo Decreto nº 6.848, de 14 de maio de 2009;
- c) a Resolução CONAMA nº 371, de 5 de abril de 2006;
- d) as diretrizes e prioridades estabelecidas pela Câmara Federal de Compensação Ambiental - CFCA; e) as informações contidas no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação - CNUC.

23. Nesse sentido, os recursos advindos da compensação ambiental devem passar pelo crivo de prioridade da Câmara de Compensação atual Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF) –, a qual terá a incumbência de dividir os recursos entre as unidades e deliberar sobre as formas de sua utilização.

24. **Examinando-se o art. 33 do Decreto nº 4.340/02, percebe-se uma nítida ordem de interesses:** (inc. I) primeiro se regulariza a unidade com a compra das terras, (inc. II) definindo as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, (inc. III) para depois alocar os bens e serviços necessários à sua gestão e implantação. Se essas três prioridades são ultrapassadas, prevê a norma (inc. IV) a utilização da compensação ambiental para criação de novas unidades. Por último, (inc. V) deixou-se o desenvolvimento de pesquisa como foco da compensação ambiental.

25. Tendo o inciso III um clarividente caráter instrumental, servindo como supedâneo para realização das atividades e objetivos da unidade, exsurge dúvidas

concernente ao espaço interpretativo deixa pelo legislador com a redação do dispositivo. Até que ponto a reforma da casa do pesquisador e a estruturação de um laboratório de cartografia se insere na locução "desenvolvimento de pesquisa"? Não seria cabível a alocação desses anseios no inciso III, ou seja, a reforma da casa e a montagem do laboratório somente poderiam ser providenciados com dinheiro da compensação ambiental – na hipótese de a CCAF destinar os recursos com fulcro no citado inciso?

26. **Penso que a resposta aos questionamentos supra esposados perpassa pela análise de dois pontos focais: a relação direta do uso dos recursos e a razoabilidade dessa relação, algo que somente a área técnica tem a competência para asseverar.**

27. Dessa feita, se a reforma da casa do pesquisador e a estruturação de um laboratório cartográfico **estão intimamente relacionadas** ao desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento, não vejo óbices à utilização do recurso. Acredito que a definição passa pelo cotejo da relação direta/indireta dos bens e serviços com a atividade de pesquisa: se indireta, não vejo êxito legal na aplicação dos recursos. **Assim, ainda que atividades de limpeza e segurança – ou mesmo compra de papel – influam no trabalho dos pesquisadores, não vislumbro razoabilidade na utilização dos recursos, pois despesas correntes refogem à cobertura pelo instituto da compensação ambiental, ilação esta que deve ser aplicada a todos os demais incisos.**

28. Ademais, não se pode cobrar da CCAF o conhecimento esgotante e definitivo das necessidades de uma unidade de conservação. Se o direcionamento dos recursos se deu para a pesquisa na unidade, como poderia o Comitê, de antemão, ter conhecimento sobre todas as necessidades relativas ao tema no Parque Nacional do Itatiaia (ou em outra UC)? **Se** a reforma da casa do pesquisador e a estruturação de um laboratório de cartografia contribuirão, **em via direta**, para o desenvolvimento de pesquisa, penso que a utilização insere-se dentro da legalidade.

29. Por derradeiro, não é demais lembrar ao Gestor razoabilidade na utilização do entendimento aqui firmado, sob pena de, com fundamento no chamado efeito borboleta e na ideia de que o recurso vai servir para concretizar os escopos dos incisos do art. 33, desvirtuar por completo a aplicação dos recursos. Assim é que, a título de exemplo, para as quantias direcionadas à regularização fundiária (inc. I) seria permitida a compra de veículos destinados ao deslocamento de

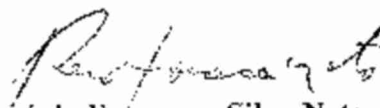
servidores para realização do georreferenciamento da unidade, o que não pode ser admitido.

## **CONCLUSÃO**

30. A vista do exposto, **opina-se pela legalidade** na aplicação dos recursos de compensação ambiental para as finalidades almejadas pela Coordenação de Apoio à Pesquisa **somente se** exarada nota técnica a explicitar a **relação direta** entre seu uso (dos recursos) e o desenvolvimento de pesquisa na unidade.

31. Sugere-se o envio dos autos à CGFIN/DIPLAN para conhecimento e providência afetas.

Brasília, 19 de fevereiro de 2013.

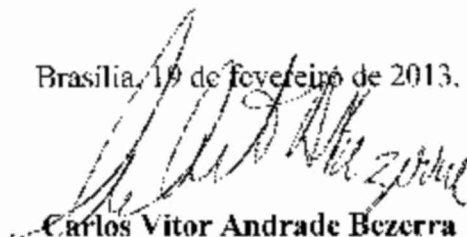
  
**Renê da Fonseca e Silva Neto**  
Procurador Federal

Coordenador Nacional de Matéria Administrativa  
PFE/ICMBio

De acordo.

Encaminho-se à CGFIN/DIPLAN.

Brasília, 19 de fevereiro de 2013.

  
**Carlos Vitor Andrade Bezerra**  
Procurador-Chefe Nacional  
PFE/ICMBio