



Ideflor-bio
Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade

**INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL E DA BIODIVERSIDADE DO
ESTADO DO PARÁ-IDEFLOR- Bio
PROCURADORIA AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL DO ESTADO DO PARÁ**

PARECER JURÍDICO Nº 420/2018

PROCESSO Nº 2015/324000

INTERESSADA: USINA HIDRELÉTRICA BELO MONTE – NORTE ENERGIA

EMENTA: DIREITO AMBIENTAL. LEI 9.985/2000. SNUC. RECURSOS DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. FISCALIZAÇÃO E APLICAÇÃO, SOB A ÓTICA DA EFICIÊNCIA E EFICÁCIA. APLICAÇÃO DOS RECURSOS ADVINDOS DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. OPÇÃO PELA GESTÃO DIRETA DE RECURSOS, OBTIDOS DO EMPREENDEDOR, DESTINADOS À COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. INTELIGÊNCIA DA LEI 9.985/2000 E DA JURISPRUDÊNCIA DO TCU.

- No caso concreto, trata-se de recursos da compensação ambiental federal, definida pelo IBAMA. Portanto, deve-se obediência à Lei nº 9.985/2000 e à orientação do TCU, quanto à obrigatoriedade da execução direta pelo empreendedor da obrigação de compor os danos ambientais.

- A orientação do TCU (Acórdão nº 1004/2016) é no sentido de ser a compensação ambiental uma obrigação de fazer, expressamente constante da Lei 9.985/2000, de recomposição do meio ambiente, atribuída exclusivamente ao empreendedor, isto é, não se admite a conversão da compensação ambiental em mera obrigação de dar ou pagar, mediante a transferência para os cofres públicos de recursos privados, em caráter extraorçamentário, para que o próprio órgão ambiental, indiretamente, promova a recuperação ambiental, liberando *in actio* o ente privado responsável.

- Não se deve acolher a pretensão da UHE Belo Monte que visa a elidir sua obrigação de fazer (execução direta), tendente à efetiva recomposição do meio ambiente, transformando-a em mera obrigação de dar/pagar, materializada na simples transferência de recursos ao Ideflor-bio, até porque se trata de compensação ambiental proveniente de licenciamento federal, sobre a qual deverá ser aplicada a orientação do TCU.

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Diretoria de Gestão e Monitoramento de Unidades de Conservação – DGMUC/Ideflor-bio quanto ao teor do Ofício nº 0623/2018 – SSAI da empresa Norte Energia, referente ao termo de compromisso para execução da compensação ambiental da UHE Belo Monte.

A empresa, no ofício direcionado ao Presidente do Ideflor-bio, com cópia à Chefe da Divisão de Compensação Ambiental do IBAMA, requer a reconsideração do texto da cláusula 5ª da minuta do Termo de Compromisso de Compensação Ambiental – TCCA, no sentido de que seja

 1



Ideflor-bio
Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade

**INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL E DA BIODIVERSIDADE DO
ESTADO DO PARÁ-IDEFLOR- Bio
PROCURADORIA AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL DO ESTADO DO PARÁ**

prevista a execução indireta dos recursos da compensação ambiental, com fundamento na Lei Estadual nº 8.633/2018, que em seu art. 6º-N estabeleceu que, a critério do Poder Público, o cumprimento da obrigação de compensação ambiental poderá ser realizado por meio do pagamento do valor fixado ao Fundo de Compensação Ambiental do Estado do Pará – FCA.

Além disso, argumenta a interessada que a Lei Federal nº 13.668/2018 também permite que os órgãos de gestão de unidades de conservação em âmbito estadual selecionem instituição financeira oficial para criar e administrar fundo privado para a execução indireta da compensação ambiental.

Deste modo, segundo o seu ponto de vista, não há razão para imputar ao empreendedor a execução direta de tal obrigação, sobretudo porque tal forma de execução da compensação ambiental ensejaria uma oneração adicional às previsões de despesas operacionais já orçadas pela empresa, principalmente em função da complexidade da logística, visto que a maior parte das unidades de conservação se localiza fora do raio de ação da Norte Energia, isto é, bem distante da área de influência do empreendimento.

É o breve relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Deve-se frisar, desde logo, que a matéria objeto desta manifestação já foi exaustivamente analisada e decidida pelo **Tribunal de Contas da União – TCU**, através do **Acórdão nº 1004/2016**, o qual decidiu um pedido de reexame interposto pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), contra o Acórdão 1.853/2013-Plenário, que apreciou auditoria operacional sobre os recursos da compensação ambiental, criada pela Lei nº 9.985/2000, no atinente à sua fiscalização e aplicação nos últimos dez anos, sob o ponto de vista da eficiência e da eficácia dos programas de governo, nos quais esses recursos foram investidos.

A Corte de Contas decidiu que, quanto à execução da compensação ambiental de forma indireta (obrigação de pagar), não há previsão legal para que recursos destinados pelo empreendedor para apoiar a implantação e manutenção de unidades de conservação sejam arrecadados, geridos ou gastos pelos órgãos públicos responsáveis pela fiscalização ambiental ou pela gestão das unidades de conservação, concluindo pela ilegalidade de tal prática.

De fato, a pretensão da empresa Norte Energia no caso em exame vai de encontro à orientação do TCU, intenção essa de ver autorizado o mecanismo de compensação ambiental de forma indireta, que permitiria elidir a sua obrigação de fazer, tendente à recomposição do meio ambiente; transformando-a em mera obrigação de dar/pagar, materializada na transferência de recursos financeiros ao Ideflor-bio, para gestão extraorçamentária.

Sobre o tema, o Decreto nº 4.340/2002 não possibilita ao empreendedor cumprir a obrigação de apoiar (*caput* do art. 36 da Lei 9.985/2000), mediante a entrega de recursos financeiros aos órgãos ambientais, tampouco delega competência aos mesmos para disciplinar dessa forma o cumprimento da aludida obrigação.

Em seus arts. 31 a 34, o referido normativo federal estabelece a forma de cálculo dos valores da compensação ambiental, as ações prioritárias nas quais esses recursos devem ser investidos e a competência da câmara de compensação ambiental a ser instituída no âmbito do MMA, para, entre

**INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL E DA BIODIVERSIDADE DO
ESTADO DO PARÁ-IDEFLOR- Bio
PROCURADORIA AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL DO ESTADO DO PARÁ**

outras atribuições, avaliar e auditar, periodicamente, a metodologia e os procedimentos de cálculo da compensação ambiental.

Em momento algum faz referência à transferência, por parte do empreendedor, de aportes financeiros destinados à compensação ambiental aos órgãos ambientais para que executem diretamente esses recursos.

Desta maneira, se o próprio Decreto Federal que regulamentou o art. 36 da Lei 9.985/2000 não previu o cumprimento da obrigação de forma indireta – o que de fato, em regime de legalidade, não poderia fazer –, aliada à decisão do TCU (Acórdão nº 1004/2016), resta claro que o Ideflor-bio não pode atender ao pedido da empresa Norte Energia, até por se tratar de compensação ambiental decorrente de licenciamento federal.

O art. 36 da Lei 9.985/2000 assim dispõe:

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

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

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

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

Perceba-se que a norma federal não cria prestação pecuniária compulsória, decorrente ou não da prática de ato ilícito, nem impõe obrigação de pagar ou recolher qualquer quantia aos cofres dos órgãos de licenciamento ambiental ou das chamadas unidades de conservação, a serem geridos e aplicados pelos órgãos públicos nas finalidades previstas na lei.

Também não confere ao órgão ambiental prerrogativa de promover, a título de compensação ambiental, cobrança, arrecadação, gerenciamento ou aplicação de qualquer valor.

A compensação ambiental a cargo do empreendedor, embora mensurável economicamente, não se confunde com simples ônus de recolher recursos financeiros a contas geridas pelos gestores das unidades de conservação.

**INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL E DA BIODIVERSIDADE DO
ESTADO DO PARÁ-IDEFLOR- Bio
PROCURADORIA AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL DO ESTADO DO PARÁ**

O SNUC e o respectivo decreto regulamentador preveem ao empreendedor, cuja atividade produz impactos significativos ao meio ambiente, uma única obrigação, de fazer, consistente no apoio à implantação e à manutenção de unidade de conservação.

A obrigação do empreendedor não pode ser reduzida à simples obrigação de pagar valor. Cabe a ele apoiar efetivamente a implantação e manutenção de unidades de conservação, destinando a isso recursos próprios, mensuráveis economicamente, até o limite previsto em lei. Vale dizer, cabe a ele agir diretamente para implantar e/ou manter tais unidades.

Não lhe é facultado unicamente repassar recursos financeiros a órgãos estatais para que estes cumpram a obrigação em seu lugar. A obrigação legal deve ser prioritariamente cumprida diretamente pelo empreendedor, destinatário da lei.

Ao órgão ambiental, a lei é bem clara, cabe apenas definir o montante a ser empregado pelo empreendedor e as unidades de conservação que serão beneficiadas, isto é, apoiadas pelas atividades custeadas pelos recursos privados. Note-se que no caso concreto essas etapas foram definidas pelo IBAMA, até por se tratar de um licenciamento ambiental federal.

Destarte, não se aplica ao caso a possibilidade normativa de execução indireta (pagamento do valor fixado, a título de compensação ambiental ao FCA) contida no art. 6º-N, III, da recente Lei Estadual nº 8.633/2018.

Não por outra razão o STF, ao apreciar a ADI nº 3378, intentada contra o art. 36 da Lei nº 9.985/2000, acolheu o entendimento do relator. Min. Carlos Britto, que caracterizou a compensação ambiental como um mecanismo de compartilhamento de despesas com as unidades de conservação, cabendo ao empreendedor o ônus de “arcar, ao menos em parte, com os custos de prevenção, controle e reparação dos impactos negativos ao meio ambiente”.

Por meio da ADI 3378, o STF declarou a inconstitucionalidade parcial do §1º do art. 36 da Lei 9.985/2000, e postulou que *“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.”*

Ademais, o STF entendeu que o instituto da compensação ambiental estabelecido pelo art. 36 da Lei 9.985/2000 atende ao disposto no § 3º do art. 225 da Constituição Federal. Porém, o valor da compensação ambiental deve ser calculado proporcionalmente ao impacto que o empreendimento pode causar ao meio ambiente, o que há de ser previsto por especialistas e estar consignado no Estudo e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA.

Mencionou, em seu voto, o Min. Marco Aurélio que a Lei 9.985/2000 *“criou, em seu art. 36, uma forma de compartilhamento das despesas com as medidas oficiais de específica prevenção ante empreendimentos de significativo impacto ambiental”.*

Importante ressaltar que a ementa do julgado assim dispõe: *“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.**”*

Das discussões a respeito do assunto, no âmbito da referida ADI, extrai-se que o denominado “princípio do poluidor-pagador” não significa reconhecer ao empreendedor o direito de

**INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL E DA BIODIVERSIDADE DO
ESTADO DO PARÁ-IDEFLOR- Bio
PROCURADORIA AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL DO ESTADO DO PARÁ**

poluir mediante o pagamento de determinada quantia. Ao contrário, o investimento a ser efetuado a título de compensação ao meio ambiente tem a finalidade exatamente de prevenir o dano.

Esse entendimento vai ao encontro da interpretação de que a compensação ambiental deve ser executada diretamente pelo empreendedor, pois, do contrário, estar-se-ia, permitindo que, mediante o pagamento de aporte financeiro, fosse possível degradar o meio ambiente, o que não se pode admitir.

Há outro ponto que merece destaque, a execução de vultosos recursos financeiros exigiria que o Ideflor-bio dispusesse de ampla estrutura de pessoal (o que está muito longe da realidade atual), composta por equipe especializada, para ser capaz de promover grande número de procedimentos licitatórios e de gerenciar os diversos contratos deles resultantes.

No caso da execução da compensação ambiental de forma direta pelo empreendedor, é necessário apenas controle finalístico com o objetivo de assegurar que foram efetivamente cumpridas as ações propostas nos planos de compensação ambiental aprovados pelo órgão ambiental, tendo como parâmetro o montante calculado, no âmbito do licenciamento ambiental, a ser destinado para essa finalidade.

Ademais, na sistemática de execução da compensação ambiental de forma indireta há flagrante conflito de competências, uma vez que cabe aos órgãos ambientais, gestores das unidades de conservação, justamente acompanhar e verificar a execução da chamada compensação ambiental, obrigação de fazer do empreendedor.

Portanto, ainda que esta Procuradoria Autárquica e Fundacional do Estado do Pará admitisse, conforme a possibilidade legal contida no inciso III, da Lei Estadual nº 8.633/2018, a transformação da obrigação legal de fazer do empreendedor, em obrigação de dar/pagar, não se vislumbra vantagem na forma de execução indireta da compensação ambiental. Haveria, sim, apenas a assunção de um ônus ainda maior por esta autarquia, concernente à execução desses vultosos recursos, ônus este que deve ser arcado pelo titular do empreendimento causador do significativo impacto ao meio ambiente, como forma de mitigar minimamente o potencial dano causado.

No que concerne à relevância para o interesse público, resta clara a intenção do legislador federal de instituir obrigação para o titular do empreendimento que possa causar significativo impacto ambiental de compensar o meio ambiente. Trata-se, pois, de obrigação de caráter finalístico, a ser executada por meio de ações capazes de efetivamente compensar o eventual significativo impacto causado ao meio ambiente.

Sobre esse ponto, necessário não perder de vista a finalidade do instituto da compensação ambiental, a fim de que ela não seja desvirtuada, como, por exemplo, o uso dos recursos da compensação ambiental para financiar as despesas comuns dos órgãos ambientais, em detrimento da preservação do meio ambiente.

Outrossim, a experiência do Ideflor-bio evidencia uma melhor eficiência no cumprimento da compensação ambiental quando ela é executada pelo empreendedor privado, diretamente ou por terceiros contratos pelo mesmo, para a realização de ações em prol do meio ambiente.

Portanto, o interesse público milita em favor da aplicação direta dos recursos da compensação ambiental pelo titular do empreendimento de significativo impacto ambiental, cuja perspectiva de gerar resultados úteis para a sociedade é infinitamente maior do que a mera



Ideflor-bio
Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará

**INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL E DA BIODIVERSIDADE DO
ESTADO DO PARÁ-IDEFLOR- Bio
PROCURADORIA AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL DO ESTADO DO PARÁ**

transferência para órgãos administrativos ambientais, integrantes da burocracia estatal, mormente ao considerarmos a limitação do corpo funcional desta autarquia.

Por fim, a legislação aplicável à espécie deixa bem evidente que se trata de uma faculdade/autorização a execução indireta dos recursos da compensação ambiental, através de uma instituição financeira oficial, conforme se infere pelo teor do art. 1º da Lei nº 13.668/2018, que incluiu o art. 14-A na Lei nº 11.516/2007.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria Autárquica e Fundacional do Estado do Pará, no uso de suas atribuições legais (Lei nº 6.873/2006, art. 3º), **manifesta-se pelo indeferimento do pedido formulado pela empresa Norte Energia, devendo ser mantida a cláusula quinta do TCCA, quanto à execução direta dos recursos da compensação ambiental pela empresa empreendedora, na linha do entendimento contido no Acórdão nº 1004/2016 do TCU.**

No caso, mostra-se inaplicável a faculdade prevista no inciso III, do art. 6º-N, da Lei Estadual nº 8.633/2018, por se tratar de compensação ambiental decorrente de licenciamento federal (IBAMA).

É o parecer, SMJ.

À DGMUC.

Belém, 24 de setembro de 2018.

BENILSON COSTA

Procurador Autárquico e Fundacional do Estado

Procurador-Chefe do Ideflor-bio, em exercício