



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 4.414-A, DE 2016 **(Do Sr. Marcelo Matos)**

Institui o Fundo de Amparo ao Pescador (FAP) e cria a compensação ambiental por prejuízos à atividade pesqueira; tendo parecer da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, pela aprovação, com emendas (relator: DEP. CHICO D'ANGELO).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL;
AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E
DESENVOLVIMENTO RURAL;
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável:

- Parecer do relator
- Emendas oferecidas pelo relator (3)
- Parecer da Comissão
- Emendas adotadas pela Comissão (3)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o Fundo de Amparo ao Pescador (FAP) e a compensação ambiental por prejuízos à atividade pesqueira.

Parágrafo único. A exigência de compensação de que trata o *caput* deste artigo se aplica aos empreendimentos que causem prejuízo à atividade pesqueira e estejam sujeitos ao licenciamento ambiental sobre o qual dispõe o inciso IV do art. 225 da Constituição Federal.

Art. 2º Fica instituído o Fundo de Amparo ao Pescador (FAP), destinado ao custeio de projetos de desenvolvimento sustentável da pesca, nos termos de regulamento a ser editado pelo Poder Executivo.

Parágrafo único. O Poder Executivo indicará o órgão gestor do FAP.

Art. 3º Constituem recursos do FAP:

I – os valores arrecadados a título de compensação ambiental por prejuízos à atividade pesqueira;

II - consignados a seu favor pelos Ministérios do Meio Ambiente ou da Agricultura, Pecuária e Abastecimento na Lei Orçamentária Anual;

III – doações de pessoas físicas e jurídicas domiciliadas no País;

IV - rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do FAP;

V – doações de organismos ou entidades internacionais;

VI – outras fontes de financiamento que lhe forem destinadas em lei.

Parágrafo único. Os saldos verificados no final de cada exercício serão obrigatoriamente transferidos para crédito do próprio FAP no exercício seguinte.

Art. 4º A destinação de recursos do Fundo de Amparo ao Pescador (FAP) ocorrerá em favor de projetos de desenvolvimento sustentável que contemplem pelo menos um dos seguintes objetivos, nos termos e condições definidas em regulamento:

I – incremento de eficiência à cadeia produtiva da pesca;

II – capacitação profissional dos pescadores;

III – modernização dos equipamentos e da estrutura logística de escoamento da produção;

IV – melhoria da qualidade ambiental da área explorada pela atividade pesqueira.

Art. 5º 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 compensar os prejuízos identificados à atividade pesqueira.

Art. 6º Para os fins do disposto no art. 5º, são considerados prejuízos à atividade pesqueira:

I – restrição de acesso a áreas utilizadas para pesca;

II – redução dos estoques pesqueiros;

III – afugentamento da fauna.

Art. 7º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor deve ser suficiente para preservar a renda mensal dos pescadores em etapa anterior ao empreendimento.

Art. 8º O registro dos pescadores a serem afetados pelo empreendimento deve constar no EIA que dá embasamento ao processo de licenciamento ambiental.

Art. 9º A aprovação dos programas de desenvolvimento sustentável aptos a receberem recursos do FAP dar-se-á pelo órgão ambiental competente pelo licenciamento ambiental.

Art. 10. A aplicação dos recursos será objeto de prestação de contas anual, garantida transparência das informações por meio da publicação na página dos órgãos ambientais na *internet*.

Art. 11. Esta lei entra em vigor 180 (cento e oitenta dias) após a sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A recente suspensão do pagamento do seguro-defeso pela Portaria Interministerial MMA/MAPA nº 192, de 2015, ligou o alerta para a situação de vulnerabilidade dos pescadores no Brasil. O Poder Legislativo, diante da situação encontrada, promoveu a rápida suspensão da Portaria¹ que, para evitar o pagamento do seguro, acabou por liberar a pesca nos períodos de defeso.

Mesmo com a célere atuação dos parlamentares para a proteção dos estoques pesqueiros e manutenção do pagamento do seguro-defeso, uma liminar do Supremo Tribunal Federal (STF) deu razão ao Poder Executivo, liberando novamente a pesca.

Pescadores vêm se organizando para enfrentar a questão, com destaque para colônias no Rio de Janeiro, bastante impactadas pela medida. A dificuldade é claramente notada e foi alvo de diversas notícias na mídia, sem que isso tenha surtido o efeito esperado.

É o caso dos pescadores de água doce de Campos dos Goytacazes, no Norte Fluminense, afirmaram que vão permanecer com atividade pesqueira, mesmo durante o período de defeso. Segundo os profissionais, essa é a única saída para a categoria.² Inúmeros outros também tem sido impactados no Rio de Janeiro.

Esse caso traz à tona inúmeros outros eventos em que os pescadores veem sua atividade interrompida ou inviabilizada sem a devida contrapartida. Grandes obras podem apresentar conflitos de uso em determinadas áreas, prejudicando a pesca antes ali praticada. Um exemplo da dimensão do número de pessoas que podem ser afetadas por um empreendimento portuário foi o projeto do Porto Sul, em Ilhéus/BA, cuja localização inicialmente proposta no Relatório de Impacto Ambiental (Rima) apontava a existência de mais de 7.000 pescadores artesanais na área de influência³.

Outros projetos são caracterizados pelo desgaste entre empreendedor e as comunidades afetadas. Em 2013, em Paranaguá/PR, a dragagem de manutenção do canal gerou manifestações de pescadores que, após a intervenção realizada, alegaram não ter recebido a indenização prometida no bojo do licenciamento ambiental. Trata-se de impacto social agravado pela queda estimada em 60% no volume do pescado⁴. Questões como essa são recorrentes e merecem atenção especial.

¹ Em 09/12/2015, foi aprovado no Senado o Projeto de Decreto Legislativo 384/2015, cuja tramitação teve início na Câmara dos Deputados.

² Disponível em: <http://g1.globo.com/rj/norte-fluminense/noticia/2015/10/pescadores-de-campos-rj-afirmam-que-defeso-nao-sera-respeitado.html>. Acesso em: 17/02/2016.

³ Disponível em: http://www.meioambiente.ba.gov.br/upload/relatorio_RIMA.pdf. Acesso em: 10/12/2015.

⁴ Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/meio-ambiente/depois-de-dragagem-volume-do-pescado-cai-60-59jofkm4xn1rotwk5kttb3z13>. Acesso em: 10/12/2015.

De acordo com o extinto Ministério da Pesca (2013)⁵, o Brasil conta, atualmente, com quase 1 milhão de pescadores: “gente simples, que depende da pesca para sobreviver”. O índice de analfabetismo observado nas comunidades de pesca é bastante alto, sendo muito baixo o grau de escolaridade entre aqueles que tiveram acesso à educação formal. Este quadro reproduz um amplo processo de exclusão social, que dificulta a profissionalização dos pescadores (SETEC/MEC, 2009 *apud* SOUZA, 2010)⁶.

E o cenário é de forte pressão sobre a atividade pesqueira, devido ao conflito existente com outras atividades econômicas. O setor portuário, por exemplo, vem passando por intenso processo de expansão, desde a edição da Medida Provisória nº 595/2012, convertida na Lei nº 12.815, 2013. Desde a promulgação da Lei nº 12.815, a Secretaria de Portos (SEP) já autorizou 34 Terminais de Uso Privado, entre novas autorizações e ampliações de terminais já existentes, totalizando uma previsão de investimento de R\$ 10,4 bilhões. Já estão habilitados para assinarem contratos 33 empreendimentos e estão em análise no sistema SEP/Antaq mais nove terminais, com previsão em investimentos de R\$ 22 bilhões⁷.

Dos investimentos previstos, apenas dois deles devem ser licenciados na esfera federal pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), conforme consulta realizada à SEP em maio de 2015⁸. São eles: TUP Vetria Mineração S.A., no município de Santos/SP, com investimento previsto de R\$ 2,5 bilhões e o TUP Terminais Ponta Negra Ltda., no município de Maricá/RJ, com investimento previsto de R\$ 5,4 bilhões.

Estudo realizado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados em 2015⁹ mostra que o Ibama tem conseguido atingir certo grau de padronização nas exigências impostas aos diferentes portos, especialmente no que se refere à compensação destinada à atividade pesqueira. A maior parte dos projetos portuários deve, todavia, ser licenciada em âmbito estadual. Nesse cenário, as condicionantes impostas são bastante variadas, e por vezes ignoram os impactos sofridos pelos pescadores.

De um total de quinze licenças estaduais emitidas para empreendimentos portuários e analisadas pela Consultoria Legislativa, somente em uma delas (do Porto de Vitória) foi encontrada condicionante relacionada aos pescadores. Nela foi exigido um “Programa de monitoramento e desembarque pesqueiro”.

⁵ Disponível em: <http://www.mpa.gov.br/files/docs/Publicidade/Cartilha-Balan%C3%A7o-2013-Minist%C3%A9rio-Pesca-Aquicultura.pdf>. Acesso em: 10/12/2015.

⁶ Disponível em: http://ppee.iff.edu.br/prod-cientifica/2010/Thais%20Nacif%20de%20Souza.pdf/at_download/file. Acesso em: 10/12/2015.

⁷ Disponível em: <http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/investimentos/terminais-de-uso-privado>. Acesso em: 10/12/2015. Informação atualizada em 23/11/2015.

⁸ Disponível em: http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema14/2015_8839-impactos-ambientais-portos-em-comunidades-pesqueiras. Acesso em: 10/12/2015.

⁹ Disponível em: http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema14/2015_8839-impactos-ambientais-portos-em-comunidades-pesqueiras. Acesso em: 10/12/2015.

No caso específico do licenciamento federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem apontado continuamente a necessidade de maior atenção aos resultados dos programas ambientais do que à emissão das licenças em si, como bem consta no Acórdão 2.212/2009-TCU-Plenário¹⁰ (Processo TC 009.362/2009-4), que detectou o excesso de condicionantes e a ausência de acompanhamento dos benefícios potenciais e efetivos decorrentes do licenciamento de obras.

Daí a necessidade de se criar um Fundo específico que garanta aos pescadores a compensação pelo impacto negativo causado à sua atividade na ocorrência de obras em sua área de atuação.

E embora os dados portuários sejam mais fartos nesse momento, não se pode esquecer de outros empreendimentos que causam impactos à atividade pesqueira, a exemplo de atividades petrolíferas, de extração mineral e de geração de energia hidrelétrica.

O Fundo de Amparo ao Pescador aqui proposto terá o condão de dar adequada destinação aos valores arrecadados a título de compensação, bem como de outras fontes previstas nesta proposição. Tais recursos poderão ser destinados a projetos com os seguintes objetivos:

- I – incremento de eficiência à cadeia produtiva da pesca;
- II – capacitação profissional dos pescadores;
- III – modernização dos equipamentos e da estrutura logística de escoamento da produção;
- IV – melhoria da qualidade ambiental da área explorada pela atividade pesqueira.

Assim, será possível garantir melhor estrutura e estabilidade à atividade pesqueira no país, diminuindo a vulnerabilidade a que se submetem os profissionais dessa área, sem com isso prejudicar a qualidade ambiental.

Diante desse cenário, clamo pelo apoio dos nobres pares para a rápida aprovação desse projeto, de grande relevância para os pescadores.

Sala das Sessões, em 17 de fevereiro de 2016.

DEPUTADO MARCELO MATOS

¹⁰ Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20091002/009-362-2009-4-MIN-AC.rtf>. Acesso em: 10/12/2015.

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

**CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988**

.....
TÍTULO VIII
DA ORDEM SOCIAL
.....

CAPÍTULO VI
DO MEIO AMBIENTE

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á,

na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

CAPÍTULO VII

DA FAMÍLIA, DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE, DO JOVEM E DO IDOSO

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

§ 1º O casamento é civil e gratuita a celebração.

§ 2º O casamento religioso tem efeito civil, nos termos da lei.

§ 3º Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento.

§ 4º Entende-se, também, como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.

§ 5º Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher.

§ 6º O casamento civil pode ser dissolvido pelo divórcio. *(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 66, de 2010)*

§ 7º Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas.

§ 8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

PORTARIA INTERMINISTERIAL MAPA/MMA Nº 192 DE 05/10/2015

Suspende o período de defeso da Portaria SUDEPE nº N-40, das Portarias IBAMA nºs 49-N, 85, 48 e 4 e das Instruções Normativas IBAMA nºs 40, 129, 209, 210 e 10.

A MINISTRA DE ESTADO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO e o MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE, no uso das suas atribuições legais e tendo em vista o disposto no art. 27, § 6º, inciso I, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, na Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, no Decreto nº 6.981, de 13 de outubro de 2009 e considerando o que consta no Processo nº 28341.003131/89-93 e nº 00377.000805/2011- 46,

RESOLVEM:

Art. 1º Suspender, por até 120 dias, os períodos de defeso dos seguintes atos normativos:

I - Portaria Sudepe nº N-40, de 16 de dezembro de 1986;
II - Portaria IBAMA nº 49-N, de 13 de maio de 1992;
III - Portaria IBAMA nº 85, de 31 de dezembro de 2003;
IV - Instrução Normativa MMA nº 40, de 18 de outubro de 2005;
V - Instrução Normativa IBAMA nº 129, de 30 de outubro de 2006;
VI - Portaria IBAMA nº 48, de 5 de novembro de 2007;
VII - Portaria IBAMA nº 4, de 28 de janeiro de 2008;
VIII - Instrução Normativa IBAMA nº 209, de 25 de novembro de 2008;
IX - Instrução Normativa IBAMA nº 210, de 25 de novembro de 2008; e
X - Instrução Normativa IBAMA nº 10, de 27 de abril de 2009;
Parágrafo único. O prazo de que trata o caput poderá ser prorrogado por até 120 dias.

Art. 2º Durante o período de suspensão estabelecido no art. 1º, será realizado o recadastramento dos pescadores artesanais pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, bem como será feita a revisão dos períodos de defeso por meio dos Comitês Permanentes de Gestão e Uso Sustentável de Recursos Pesqueiros.

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

KÁTIA ABREU

FRANCISCO GAETANI

LEI Nº 12.815, DE 5 DE JUNHO DE 2013

Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nºs 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nºs 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nºs 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I DEFINIÇÕES E OBJETIVOS

Art. 1º Esta Lei regula a exploração pela União, direta ou indiretamente, dos portos e instalações portuárias e as atividades desempenhadas pelos operadores portuários.

§ 1º A exploração indireta do porto organizado e das instalações portuárias nele localizadas ocorrerá mediante concessão e arrendamento de bem público.

§ 2º A exploração indireta das instalações portuárias localizadas fora da área do porto organizado ocorrerá mediante autorização, nos termos desta Lei.

§ 3º As concessões, os arrendamentos e as autorizações de que trata esta Lei serão outorgados a pessoa jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - porto organizado: bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária;

II - área do porto organizado: área delimitada por ato do Poder Executivo que compreende as instalações portuárias e a infraestrutura de proteção e de acesso ao porto organizado;

III - instalação portuária: instalação localizada dentro ou fora da área do porto organizado e utilizada em movimentação de passageiros, em movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário;

IV - terminal de uso privado: instalação portuária explorada mediante autorização e localizada fora da área do porto organizado;

V - estação de transbordo de cargas: instalação portuária explorada mediante autorização, localizada fora da área do porto organizado e utilizada exclusivamente para operação de transbordo de mercadorias em embarcações de navegação interior ou cabotagem;

VI - instalação portuária pública de pequeno porte: instalação portuária explorada mediante autorização, localizada fora do porto organizado e utilizada em movimentação de passageiros ou mercadorias em embarcações de navegação interior;

VII - instalação portuária de turismo: instalação portuária explorada mediante arrendamento ou autorização e utilizada em embarque, desembarque e trânsito de passageiros, tripulantes e bagagens, e de insumos para o provimento e abastecimento de embarcações de turismo;

VIII - (VETADO):

a) (VETADO);

b) (VETADO); e

c) (VETADO);

IX - concessão: cessão onerosa do porto organizado, com vistas à administração e à exploração de sua infraestrutura por prazo determinado;

X - delegação: transferência, mediante convênio, da administração e da exploração do porto organizado para Municípios ou Estados, ou a consórcio público, nos termos da Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996;

XI - arrendamento: cessão onerosa de área e infraestrutura públicas localizadas dentro do porto organizado, para exploração por prazo determinado;

XII - autorização: outorga de direito à exploração de instalação portuária localizada fora da área do porto organizado e formalizada mediante contrato de adesão; e

XIII - operador portuário: pessoa jurídica pré-qualificada para exercer as atividades de movimentação de passageiros ou movimentação e armazenagem de mercadorias, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, dentro da área do porto organizado.

.....
.....

ACÓRDÃO N° 2212/2009 - TCU

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
 TC 009.362/2009-4 (2 anexos em 5 volumes)
 Relatório de Levantamento de Auditoria – Fiscobras 2009
 Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos
 Renováveis (Ibama)
 Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e
 Fiscalização do Congresso Nacional
 Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: FISCOBRAS 2009. AUDITORIA NO IBAMA.
 AVALIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE AMBIENTAL ADOTADOS
 PARA COMPATIBILIZAR O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SOCIAL COM A
 PRESERVAÇÃO DA QUALIDADE DO MEIO AMBIENTE E DO EQUILÍBRIO
 ECOLÓGICO. CARÊNCIA DE PADRONIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS. EXCESSO
 DE DISCRICIONARIEDADE NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL.
 EXCESSO DE CONDICIONANTES. AUSÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO DOS
 BENEFÍCIOS POTENCIAIS E EFETIVOS DECORRENTES DO LICENCIAMENTO DE
 OBRAS. PROPOSTA DE PADRONIZAÇÃO E MELHORIA DOS PROCEDIMENTOS DO
 PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. DETERMINAÇÕES.
 RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de levantamento de auditoria realizada em cumprimento ao item 9.5 do acórdão 345/2009 – TCU – Plenário, relatado no TC 027.609/2008-3, que tratou da seleção de obras públicas a serem fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União no primeiro semestre de 2009, com o objetivo de encaminhar ao Congresso Nacional informações a respeito da execução das obras contempladas pelo orçamento da União.

2. Esta fiscalização teve por objetivo inicial, entre outros aspectos, oportunizar o aprimoramento da análise de questões ambientais referentes ao licenciamento das obras públicas fiscalizadas pelo Tribunal, com a proposta de que os resultados do trabalho fossem agregados ao relatório consolidado do Fiscobras 2009, a ser encaminhado ao Congresso Nacional em cumprimento ao disposto na Lei 11.768/2008 – LDO 2009.

3. Foram analisados durante a execução dos trabalhos de auditoria aspectos relativos à avaliação sistemática dos impactos ambientais, aos benefícios potenciais e efetivos decorrentes do licenciamento de obras e à padronização do processo de licenciamento ambiental.

4. Os resultados dos trabalhos foram sintetizados no relatório de auditoria acostado às fls. 42/116, do v. p., cujos principais excertos transcrevo como parte deste Relatório: “Escopo e Objetivos da Auditoria

1.11 O escopo do presente trabalho foi definido como sendo o processo de licenciamento ambiental sob responsabilidade do Ibama, de grandes projetos de infra-estrutura e das atividades do setor de petróleo e gás na plataforma continental passíveis de fiscalização pelo Tribunal, não incluindo as demais atividades causadoras de significativo impacto ambiental licenciadas pelo Instituto.

1.12 Este levantamento de auditoria operacional tem por objetivo analisar os instrumentos de avaliação finalística do Ibama no processo de licenciamento ambiental, a fim de contribuir

para o aperfeiçoamento da gestão desse processo, com vista a garantir que os impactos ambientais sejam devidamente mitigados e/ou compensados quando da instalação e operação de empreendimentos e obras.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 009.362/2009-4

1.13 Como o licenciamento ambiental é um processo lento, caro e complexo, é essencial que ao final deste processo seja atingido o seu objetivo primordial: o de garantir a preservação ambiental e a sustentabilidade dos empreendimentos licenciados. Na condição de gestor federal na área ambiental, o Ibama deve focar as suas atividades de licenciamento mais para o resultado finalístico do processo e não apenas para os procedimentos em si. Neste sentido, é importante que o Ibama avalie, em todas as etapas do processo de licenciamento, se os impactos ambientais negativos causados pelos empreendimentos foram efetivamente mitigados, a fim de garantir um desenvolvimento econômico sustentável sem o comprometimento do patrimônio ambiental nacional.

1.14 Para atingir o objetivo proposto pela auditoria foram abordadas questões relacionadas com a avaliação contínua dos impactos em cada obra, os benefícios potenciais e efetivos resultantes do processo de licenciamento e a padronização das etapas do licenciamento. A seguir são apresentadas as questões definidas na fase de planejamento:

– Questão 1 – A Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic) do Ibama realiza uma avaliação contínua dos impactos ambientais em cada obra?

– Questão 2 – O sistema de gestão do processo de licenciamento ambiental realizado pela Dilic se utiliza de critérios e indicadores que caracterizam os benefícios potenciais e efetivos resultantes deste processo?

– Questão 3 – As etapas do processo de licenciamento ambiental são padronizadas de forma a uniformizar a sua análise?

1.15 Assim, a presente auditoria levantou dados sobre o processo finalístico do licenciamento ambiental referente à avaliação de impactos e benefícios e à padronização, identificou os instrumentos adotados no licenciamento, e mapeou as oportunidades de melhoria para cada uma das questões analisadas. Como resultado são apresentadas propostas de medidas a serem adotadas a fim de aprimorar a gestão do licenciamento ambiental em relação aos seus resultados finalísticos e propostas de futuros trabalhos a serem realizados para o contínuo aprimoramento deste processo. Metodologia

1.16 Após avaliar o tempo disponível e os mecanismos mais eficientes para realização deste trabalho, a equipe de auditoria optou por concentrar suas atividades em basicamente três instrumentos. São eles: entrevistas estruturadas¹, questionários² e análise minuciosa da legislação e de estudos científicos.

1.17 Com o intuito de se obter maior embasamento teórico-legal e buscar informações adicionais sobre o licenciamento ambiental, a equipe realizou pesquisas documentais na literatura correlata ao tema e na legislação vigente.

1.18 Durante a fase de execução deste levantamento de auditoria, foram realizadas entrevistas estruturadas com o Diretor da Dilic, e com todos os Coordenadores-Gerais e Coordenadores de Área, atingindo o significativo percentual de 100% da cúpula administrativa responsável pelo licenciamento ambiental federal.

1.19 Além disso, foram aplicados, in loco, questionários aos servidores lotados na Dilic com o objetivo de constatar a existência de metodologias, critérios e indicadores referentes à mitigação e compensação dos impactos ambientais e mensuração dos benefícios ambientais, econômicos e sociais. Buscou-se também verificar a existência de manuais relativos à estipulação e à classificação das condicionantes no licenciamento ambiental, bem como roteiros relacionados à padronização dos procedimentos da Dilic. Portanto, o questionário

aplicado abrangia de forma integral todas as questões de auditoria representadas na Matriz de Planejamento.

1.20 Nesta fase, a equipe despendeu mais de 200 horas de trabalho entre preparação, aplicação e análise qualitativa e quantitativa dos questionários e entrevistas estruturadas.

1 Ver Apêndice: Modelo das Entrevistas Estruturadas, fl. 105.

2 Ver Apêndice: Modelo de Questionário, fl. 95.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 009.362/2009-4

1.21 Com o intuito de obter uma amostra representativa de servidores, a equipe se encarregou de aplicar pessoalmente os questionários e se deslocou até a cidade do Rio de Janeiro para colher as opiniões dos analistas da Coordenação Geral de Petróleo e Gás (CGPEG).

1.22 A aplicação coletiva dos questionários ocorreu separadamente para cada coordenação, tanto na sede do Ibama em Brasília, quanto na CGPEG.

1.23 Dessa forma, a equipe de auditoria conseguiu alcançar um número expressivo de servidores que responderam ao questionário, mais de 85% do quadro de pessoal da Dilic, mesmo com servidores em férias, licenças e viagens a trabalho para realização de vistorias.

1.24 Em razão do tempo disponível e da ausência de conciliação de datas, não foi possível realizar o estudo de caso na Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad) localizada em Minas Gerais.

1.25 Cabe ressaltar que a equipe, devido ao prazo exíguo, não realizou pesquisa com atores externos envolvidos no processo, tais como empreendedores públicos ou privados, concentrando sua atenção no trabalho promovido pelo Ibama.

1.26 Portanto, a metodologia adotada no trabalho focou na preparação, aplicação e análise dos questionários e das entrevistas estruturadas, por permitirem colher a opinião da maioria dos servidores do Ibama envolvidos no processo de licenciamento ambiental federal. organograma abaixo:

.....

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.414, de 2016, tem por fim instituir o Fundo de Amparo ao Pescador (FAP) e a compensação ambiental por prejuízos à atividade pesqueira. O FAP será destinado a projetos de desenvolvimento sustentável da pesca e será constituído por valores arrecadados a título de compensação por prejuízos à atividade pesqueira; recursos consignados a seu favor, na Lei Orçamentária Anual, pelos Ministérios do Meio Ambiente ou da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; doações de pessoas físicas e jurídicas domiciliadas no País e de organismos ou entidades internacionais; rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração decorrente de aplicação do seu patrimônio; e outras fontes de financiamento que lhe forem destinadas em lei.

Tais recursos serão destinados a projetos que contemplem pelo menos um dos seguintes objetivos: incremento de eficiência da cadeia produtiva da pesca; capacitação profissional dos pescadores; modernização dos equipamentos e da estrutura logística de escoamento da produção; e melhoria da qualidade ambiental da área explorada pela atividade pesqueira.

A proposição determina que, 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 compensar os prejuízos identificados à atividade pesqueira. São considerados prejuízos a essa atividade: restrição de acesso a áreas utilizadas para pesca; redução dos estoques pesqueiros; e afugentamento da fauna.

O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor deverá ser suficiente para preservar a renda mensal dos pescadores em etapa anterior ao empreendimento. O registro dos pescadores a serem afetados pelo empreendimento deve constar no EIA que dá embasamento ao processo de licenciamento ambiental. A aprovação dos programas de desenvolvimento sustentável aptos a receberem recursos do FAP dar-se-á pelo órgão ambiental competente pelo licenciamento ambiental. A aplicação dos recursos será objeto de prestação de contas anual, garantida transparência das informações por meio da publicação na página dos órgãos ambientais na *internet*.

O autor justifica a proposição argumentando que os pescadores vivem em situação muito vulnerável, sendo a atividade pesqueira impactada por grandes obras, como a expansão do setor portuário. No licenciamento ambiental dessas obras, a maioria a cargo dos órgãos estaduais, os impactos sofridos pelos pescadores são, muitas vezes, ignorados. A criação de um fundo específico, com recursos de compensação ambiental, poderá garantir maior estrutura e estabilidade à atividade pesqueira no País.

A matéria foi distribuída às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD). A proposição tramita em regime ordinário e está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões.

Não foram apresentadas emendas nesta Comissão no prazo regimental.

Foi inicialmente designado como relator o Deputado Roberto Sales, que apresentou parecer pela aprovação da proposição, parecer esse que, todavia, não chegou a ser votado.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Estamos de absoluto acordo com o competente parecer do ilustre Deputado Roberto Sales que nos precedeu na honrosa tarefa de relatar a presente matéria, motivo pelo qual tomamos a liberdade, no intuito, inclusive, de prestigiar o trabalho já elaborado, de transcrever o seu voto na íntegra:

“A criação do FAP, como pretende o Projeto de Lei em epígrafe, reveste-se da mais alta importância socioambiental. O Registro Geral da Atividade Pesqueira contabiliza um milhão e meio de registros. Trata-se de garantir o desenvolvimento sustentável de segmento histórico da sociedade brasileira, que sofre, de forma aguda, os impactos negativos de grandes empreendimentos de áreas litorâneas e ribeirinhas, como extração mineral, exploração de petróleo, geração de energia elétrica, projetos portuários e outros. Tais impactos atingem a atividade pesqueira de forma direta, a ponto de comprometer a própria subsistência dos pescadores e suas famílias.

Os impactos ambientais podem, também, se acumular lentamente, resultando de efeitos sinérgicos de várias atividades ao longo do tempo ou em conjunto, em dada área. Por exemplo, na bacia do rio Taquari, no Pantanal, a produção pesqueira foi afetada pelo desmatamento ocorrido nas nascentes do rio, provocado pela expansão da atividade agropecuária, que causa assoreamento da área alagável e compromete os pulsos de inundação e seca. Na região, a seca é importante para a decomposição da matéria orgânica, que fornece nutrientes e alimento na época das chuvas e move a cadeia alimentar. O assoreamento da bacia está transformando o ciclo das águas, comprometendo as populações de peixes.

Nas áreas costeiras, a implantação de portos afeta a atividade de pesca, seja pelos severos impactos sobre os ecossistemas litorâneos, que comprometem as populações de peixes; seja pela proibição da atividade próximo à obra; seja, ainda, pela implantação de barreira física à passagem de embarcações pesqueiras.

A criação do FAP minimizará esses problemas, tendo em vista que seus recursos serão aplicados no incremento de eficiência à cadeia produtiva da pesca; na capacitação profissional dos pescadores; na modernização dos equipamentos e da estrutura logística de escoamento da produção; e na melhoria da qualidade ambiental da área explorada pela atividade pesqueira. Assim, contribuirá tanto para garantir padrões de sustentabilidade ecológica da pesca, quanto para combater a pobreza e a vulnerabilidade desse grupo social e, conseqüentemente, conservar seus valores culturais e históricos. A inserção de recursos do FAP na atividade evitará a dispersão das comunidades pesqueiras impactadas pelos grandes empreendimentos.

Além de criar o FAP, o Projeto de Lei nº 4.414/2016 institui a compensação dos prejuízos à atividade pesqueira, identificados no âmbito do

licenciamento ambiental e com fundamento no EIA/RIMA. Os recursos dessa compensação alimentarão o FAP.

O licenciamento ambiental constitui instrumento de prevenção, mitigação e compensação de impactos dos empreendimentos, previsto no art. 9º da Lei nº 6.938, de 1981, que estabelece a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). O art. 10 da Lei determina que “a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental”. No âmbito do licenciamento ambiental ocorre a avaliação de impactos ambientais (AIA) do empreendimento sobre os meios físico (solo, água e atmosfera), biótico (flora e fauna) e socioeconômico e cultural, no local onde ele será implantado e em sua área de influência.

Para os empreendimentos de maior porte, a AIA é feita por meio do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (EIA/RIMA). De acordo com a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 01, de 1986, o EIA/RIMA deve contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução; identificar e avaliar os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade; e definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto.

Portanto, no processo de licenciamento ambiental, devem ser identificados os impactos do empreendimento sobre as atividades socioeconômicas, bem como os grupos impactados. Devem ser estabelecidas as medidas capazes de mitigar esses impactos e os programas de monitoramento, para avaliação do êxito de tais medidas.

Outro instrumento importante é a compensação ambiental prevista na Lei nº 9.985, de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação Ambiental (SNUC). De acordo com o art. 36 desta Lei, “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”. Trata-se de compensação dos impactos gerados pelos grandes empreendimentos sobre a biodiversidade.

Este Projeto de Lei visa complementar as normas em vigor, especificamente no que diz respeito aos impactos de empreendimentos sobre a atividade pesqueira. Espera-se que, identificados esses impactos, sejam destinados recursos ao Fundo de Amparo ao Pescador, a título de compensação, os quais

serão aplicados em projetos de desenvolvimento sustentável da pesca, indicados na proposição.

Entendemos que essa proposta é benéfica, pois visa reduzir os impactos sociais e ambientais decorrentes de empreendimentos que afetam a atividade pesqueira, pela restrição de acesso a áreas de pesca, redução dos estoques pesqueiros ou afugentamento da fauna. Desse modo, conforme o projeto de lei, os recursos advindos da compensação e aplicados no FAP, quando da implantação de grandes empreendimentos em áreas litorâneas e ribeirinhas, apoiarão a atividade pesqueira, melhorando as condições de trabalho do pescador, com a implantação de projetos de fortalecimento da capacidade produtiva, capacitação profissional dos pescadores, modernização de equipamentos e infraestrutura e melhoria da qualidade ambiental da área pesqueira.

Entretanto, este relator, antes de proferir seu parecer, julgou por bem ouvir os representantes dos órgãos públicos e das confederações de pescadores e aquicultores, tendo em vista aperfeiçoar a proposição. Assim, foi realizada audiência pública em 30 de novembro de 2017, cujas notas taquigráficas encontram-se disponíveis na página eletrônica desta Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Naquela oportunidade, os participantes debateram sobre as dificuldades enfrentadas pelas comunidades de pescadores, como a falta de formalização desses profissionais e a presença de atravessadores na cadeia produtiva; a falta de dados científicos sobre os estoques pesqueiros, que dificultam o monitoramento desses estoques e a definição de cotas; a falta de equipamentos adequados nas embarcações; a instabilidade institucional, com criação e extinção dos órgãos federais responsáveis pela condução da política de pesca; a desarticulação dos Entes Federados na gestão da pesca; a falta de recursos para financiamento da atividade; e a perda de territórios de pesca decorrente da implantação de grandes empreendimentos, como barragens e plataformas de petróleo.

No que diz respeito ao mérito desta Comissão, relativo à conservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável, consideramos de grande importância a proposta que visa incluir o monitoramento dos estoques pesqueiros entre os projetos que poderão ser contemplados com os recursos do FAP. A manutenção desses estoques é essencial para a continuidade da pesca e, desse modo, encaixa-se entre os projetos de desenvolvimento sustentável que poderão ser financiados com os recursos da compensação prevista no projeto de lei em análise. Outra questão importante, reiterada pelos palestrantes, é a definição da forma de cálculo da compensação, o que deverá ser feito no regulamento da futura lei. Assim, propomos a incorporação dessas sugestões ao projeto de lei, na forma de emendas.

Por fim, é necessário corrigir o inciso II do art. 3º da proposição, para excluir a citação direta de órgãos do Poder Executivo que poderão consignar recursos em favor do FAP. Além disso, conforme a Constituição Federal, arts. 61, § 1º, inciso II, alíneas *a* e *b*, e art. 84, inciso III, é vedada a atribuição de funções a

órgãos executivos por meio de iniciativa parlamentar. Assim, a proposição precisa ser corrigida nesse aspecto.

Portanto, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.414, de 2016, com as três Emendas anexas.

Sala da Comissão, em 17 de junho de 2019.

Deputado CHICO D'ANGELO

Relator

EMENDA Nº 1

Dê-se ao inciso II do art. 3º do Projeto de Lei a seguinte redação:

"Art. 3º.....

.....

II – consignados a seu favor na Lei Orçamentária Anual;"

Sala da Comissão, em 17 de junho de 2019.

Deputado CHICO D'ANGELO

Relator

EMENDA Nº 2

Acrescente-se ao art. 4º do Projeto de Lei o seguinte inciso:

"Art. 4º.....

.....

V – monitoramento dos estoques pesqueiros".

Sala da Comissão, em 17 de junho de 2019.

Deputado CHICO D'ANGELO

Relator

EMENDA Nº 3

Acrescente-se ao art. 7º do Projeto de Lei o seguinte parágrafo único:

"Art. 7º.....

Parágrafo único. As regras para o cálculo do valor da compensação prevista no art. 5º serão definidas em regulamento."

Sala da Comissão, em 17 de junho de 2019.

Deputado CHICO D'ANGELO

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou, com emendas, o Projeto de Lei nº 4.414/2016, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Chico D'Angelo.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Rodrigo Agostinho - Presidente, Camilo Capiberibe e Carlos Gomes - Vice-Presidentes, Bia Cavassa, Célio Studart, Fred Costa, Jose Mario Schreiner, Leônidas Cristino, Nilto Tatto, Paulo Bengtson, Professor Joziel, Ricardo Izar, Vavá Martins, Zé Vitor, Frei Anastacio Ribeiro, Neri Geller, Pinheirinho e Zé Silva.

Sala da Comissão, em 3 de julho de 2019.

Deputado RODRIGO AGOSTINHO

Presidente

EMENDA ADOTADA PELA COMISSÃO Nº 1

Dê-se ao inciso II do art. 3º do Projeto de Lei a seguinte redação:

"Art. 3º.....

.....

II – consignados a seu favor na Lei Orçamentária Anual;"

Sala da Comissão, em 3 de julho de 2019.

Deputado RODRIGO AGOSTINHO
Presidente

EMENDA ADOTADA PELA COMISSÃO Nº 2

Acrescente-se ao art. 4º do Projeto de Lei o seguinte inciso:

"Art. 4º.....

.....

V – monitoramento dos estoques pesqueiros”.

Sala da Comissão, em 3 de julho de 2019.

Deputado RODRIGO AGOSTINHO
Presidente

EMENDA ADOTADA PELA COMISSÃO Nº 3

Acrescente-se ao art. 7º do Projeto de Lei o seguinte parágrafo
único:

"Art. 7º.....

Parágrafo único. As regras para o cálculo do valor da compensação prevista no art. 5º serão definidas em regulamento.”

Sala da Comissão, em 3 de julho de 2019.

Deputado RODRIGO AGOSTINHO
Presidente

FIM DO DOCUMENTO