

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI Nº 266, DE 2007

(Apensos: Projetos de Lei nºs 453, de 2007; 6.519, de 2009; 701, de 2007;
3.729, de 2012; e 772, de 2015)

Altera a Lei nº 9.985, de 2000, que “regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências”, no que se refere à compensação por significativo impacto ambiental.

Autores: Deputados ROGÉRIO LISBOA e
MÁRCIO JUNQUEIRA

Relator: Deputado AUGUSTO CARVALHO

I – RELATÓRIO

A Lei nº 9.985, de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, diz que “nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental [...], o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação [...]”. Dizia também que o montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não poderia “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” (art. 36, *caput* e § 1º).

O nobre Deputado Rogerio Lisboa propõe, mediante o projeto de lei em epígrafe, que o montante de recursos, nos termos da Lei nº 9.985, de 2000, que um empreendedor, no caso de empreendimento que cause um significativo impacto ambiental, está obrigado a destinar à implantação de uma unidade de conservação, a título de compensação ambiental, não seja superior a 0,5% do valor total do empreendimento.

O ilustre autor argumenta na justificção à proposição que valores superiores a 0,5% do valor do empreendimento são excessivamente onerosos para o empreendedor.

Ao projeto principal foram apensadas outras cinco proposições, com os seguintes objetivos e justificções:

a) **PL 453, de 2007**, do Deputado Ciro Pedrosa, estabelecendo um limite mínimo de meio por cento e um limite máximo de 5% para a compensação em discussão. O ilustre autor propõe também a inclusão de um novo parágrafo ao art. 36 da Lei do SNUC, estabelecendo os seguintes critérios para a aplicação desses recursos, em 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; V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento; VI - implantação de programas de educação ambiental. O nobre Deputado afirma que, para evitar exageros, é necessário estabelecer um limite máximo para o valor da compensação em questão e que é igualmente necessário assegurar na lei a correta aplicação desses recursos,

b) **PL 6.519, de 2009**, do Deputado Carlos Brandão, estabelecendo que os recursos da compensação previstos na Lei do SNUC devem ser aplicados integralmente no Estado onde foi implantado o respectivo empreendimento. O ilustre Parlamentar justifica a proposição observando que muitas vezes esses recursos são aplicados longe do local do empreendimento, em prejuízo das populações que sofrem os impactos ambientais da obra;

c) **PL 701, de 2007**, do Deputado Sandes Júnior, com teor idêntico ao PL 453, de 2007, acima mencionado;

d) **PL 3.729, de 2012**, do Deputado Padre João, que estende a aplicação dos recursos da compensação ambiental previstos na Lei do SNUC às unidades de conservação de uso sustentável. O ilustre autor justifica a proposição observando que o grupo das unidades de conservação de uso sustentável abrange aquelas que abrigam populações tradicionais, que muitas vezes vivem em situação de pobreza e, portanto, devem poder receber também parte dos recursos da compensação ambiental; e

e) **PL 772, de 2015**, do Deputado Victor Mendes, que propõe que 50% do valor da compensação ambiental em comento sejam aplicados nos municípios impactados pelo empreendimento de significativo impacto ambiental. O ilustre autor argumenta que há casos em que esses recursos são aplicados em regiões muito distantes dos locais diretamente impactados, com prejuízo para as populações dessas áreas.

A matéria foi distribuída às Comissões Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; e Constituição e Justiça e de Cidadania. A proposição tramita em regime ordinário e está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão. Ao substitutivo apresentado em 2008, pelo então relator, foram apresentadas nove emendas, sendo posteriormente retiradas duas delas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A Lei nº 9.985, de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) estabelece, no seu art. 36, o seguinte:

“Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, [...], 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, [...] a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.”
(Grifo nosso)

Como se vê, a Lei determinava que o valor da “compensação ambiental” destinada às unidades de conservação deveria ser proporcional ao impacto ambiental do empreendimento e não poderia ser inferior a 0,5%.

Após a regulamentação da Lei do SNUC, o órgão federal competente (na época o IBAMA e hoje o ICMBio) começou a cobrar das empresas alcançadas pela Lei o valor devido a título de compensação ambiental. Em seguida, alguns Estados também começaram a exigir o pagamento da compensação.

Nos primeiros anos de aplicação da norma, o valor médio cobrado em nível federal era da ordem de 1,1% do valor total do empreendimento. Muitos setores com grande força econômica, especialmente na área de infraestrutura (hidrelétricas, estradas) e mineração (incluindo

petróleo e gás), entendendo que esses valores eram excessivos, começaram a reagir contra a cobrança da compensação.

Muitas modificações foram sendo introduzidas nos critérios adotados pelo órgão federal competente para o cálculo da compensação, como, por exemplo, a exclusão, do valor base considerado para o referido cálculo, os recursos investidos pelas empresas em ações de natureza ambiental.

A reação das empresas culminou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, movida pela Confederação Nacional da Indústria – CNI, no Supremo Tribunal Federal, em 2004, questionando a constitucionalidade da cobrança da compensação ambiental da Lei do SNUC.

O STF julgou a ADIN em 2008, e decidiu que a cobrança da compensação ambiental é constitucional, mas decidiu também que é inconstitucional usar o valor do empreendimento como base para o cálculo da compensação e é inconstitucional estabelecer um valor mínimo (no caso um percentual sobre o valor do empreendimento) para o montante devido a título de compensação. Dito de outro modo, o STF decidiu que o valor da compensação deve ser “fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa”.

De acordo com o STF, a redação em vigor do § 1º do art. 36, é a seguinte:

“Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, [...], 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 [será] fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.” (*Grifo nosso*)

Note-se que o PL 266, de 2007, é anterior à decisão do STF sobre a matéria, e foi justificadamente apresentado em um momento em que o tema estava em franco processo de debate. Todavia, com a decisão da Suprema Corte, o PL em comento perdeu seu objeto, e não há mais que falar

em percentual do valor do empreendimento como critério para o cálculo da compensação ambiental, seja mínimo ou máximo. Nas palavras do STF, “compete ao órgão licenciador fixar o quantum da compensação, de acordo com a compostura do impacto ambiental a ser dimensionado no relatório - EIA/RIMA.”

Isso significa, portanto, que o PL 266/2007, assim como os PLs 453/2007 e 701/ 2007, quando cuidam da fixação de um percentual sobre o valor do empreendimento como critério para o cálculo da compensação de que trata a Lei do SNUC, são inconstitucionais.

No que se refere aos critérios propostos nos PLs 453/2007 e 701/2007 para a aplicação dos recursos da compensação, observa-se que, na verdade, eles reproduzem o que já está estabelecido no art. 33 do Decreto nº 4.340, de 2002, que regulamenta a Lei do SNUC, de modo que não nos parece necessário legislar a respeito.

Embora compreendendo a preocupação do ilustre Deputado Carlos Brandão quando propõe, no PL 6.519, de 2009, que os recursos da compensação de que trata a Lei do SNUC sejam aplicados no Estado onde se localiza o empreendimento, pedimos licença para discordar da proposição. O que se procura assegurar na Lei do SNUC é uma compensação ao dano causado à natureza, tendo em vista o interesse da sociedade em geral, não o dano causado à população local, ainda que todo dano à natureza possa trazer prejuízos para a população local. Na realidade, do ponto de vista social e econômico, as populações locais são, em geral, beneficiadas por esses empreendimentos. A mitigação e compensação por eventuais danos causados por esses empreendimentos à saúde e à economia das populações locais são negociadas em outro momento do processo de licenciamento ambiental da obra e em outros espaços de negociação e mediação de conflitos. Quando se trata de compensar o dano à natureza causado por um empreendimento por meio da implementação ou criação de uma unidade de conservação, o que deve prevalecer é a disponibilidade de áreas naturais para conservar e o conhecimento sobre quais áreas cumprem melhor esse papel, o que nem sempre coincide com os limites políticos de um Estado. Portanto, no nosso entendimento, a decisão sobre o local de destino dos recursos da compensação deve ficar a cargo do órgão ambiental competente.

Com relação à proposta do ilustre Deputado Padre João, contida no PL 3.729, de 2012, de que os recursos da compensação da Lei do SNUC possam ser destinados também às unidades de uso sustentável, embora compreendendo sua motivação, pedimos licença para mais uma vez discordar. As obras que estamos aqui discutindo - como, por exemplo, uma hidrelétrica ou uma estrada -, quando edificadas em áreas ainda conservadas, provocam a completa destruição da natureza. É fundamental, para realmente compensar essa perda, que as unidades de conservação criadas ou implantadas com os recursos da compensação da Lei do SNUC efetivamente assegurem a preservação da natureza. O argumento, entretanto, que nos parece decisivo nesse caso, é o fato de que, na verdade, as populações tradicionais que vivem em unidades de conservação de uso sustentável têm acesso a recursos muito mais volumosos do que aqueles gerados pela compensação para as unidades de conservação de proteção integral, como, por exemplo, os recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, que estão à disposição das populações que vivem em Reservas Extrativistas e outras unidades de conservação de uso sustentável. Além disso, a Lei do SNUC já diz que na hipótese de uma unidade de uso sustentável ser diretamente atingida por um empreendimento, ela terá direito a parte dos recursos da compensação ambiental em questão. Esta solução da lei em vigor parece-nos ser a mais justa e adequada.

Finalmente, com relação à proposta do insigne Deputado Victor Mendes, expressa no PL 772/2015, de que no mínimo 50% dos recursos da compensação sejam aplicados nos municípios impactados pelo empreendimento, além dos argumentos já apresentados acima referentes ao PL 6.519/2009, acrescentamos o seguinte: embora seja desejável que os recursos da compensação sejam aplicados o mais próximo possível das áreas diretamente impactadas, nem sempre isso é possível e, do ponto de vista da conservação, nem sempre é a melhor opção. Note-se que a Lei do SNUC já diz que os recursos da compensação devem ser aplicados, preferencialmente, nas unidades de conservação diretamente impactadas pelo empreendimento. Ocorre que nem sempre existem unidades de conservação próximas ao local da obra. O ilustre autor argumenta, com razão, que esses recursos podem ser usados para criar novas áreas protegidas. Entretanto, não se pode dizer que “nada impede que essas áreas sejam criadas”. Na verdade, tudo conspira contra a criação de unidades de conservação, a começar pela própria população local que, na maioria absoluta dos casos, é contra a criação de

unidades de conservação de proteção integral nos seus municípios. O que é mais importante, entretanto, é que a criação de unidades de conservação não é determinada pela localização de empreendimentos impactantes, ela segue outros critérios, como o mapeamento de áreas prioritárias para a conservação da natureza. Criar e manter unidades de conservação é tarefa complexa, difícil e custosa, e deve obedecer a critérios de prioridade do ponto de vista da conservação da biodiversidade. Portanto, os recursos da compensação devem ser aplicados onde os resultados, em matéria de conservação, forem mais efetivos, o que nem sempre coincide com os limites municipais.

Em face do exposto, votamos pela **rejeição** dos Projetos de Lei n^{os} 266/2007, 453/2007, 6.519/2009, 701/2007, 3.729/2012 e 722/2015.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado AUGUSTO CARVALHO
Relator