

Minuta

PARECER Nº , DE 2018

Da COMISSAO MISTA, sobre a Medida Provisória nº 809, de 1º de dezembro de 2017, que altera a Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, e a Lei nº 7.957, de 20 de dezembro de 1989, que dispõe sobre a tabela de Pessoal do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama.

Relator: Senador **JORGE VIANA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão Mista a Medida Provisória (MPV) nº 809, de 1º de dezembro de 2017, que altera a Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, e a Lei nº 7.957, de 20 de dezembro de 1989, que dispõe sobre a tabela de Pessoal do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

A MPV em análise possui três artigos.

O art. 1º altera a Lei nº 11.516, de 2007, que criou o Instituto Chico Mendes, inserindo nela os arts. 14-A e 14-B.

O art. 14-A autoriza o Instituto Chico Mendes a selecionar instituição financeira oficial, sem licitação, para criar e administrar fundo privado a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental estabelecida pelo art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC), destinados às unidades de conservação (UC) federais. Para tanto, o



art. 14-A estabelece que: a instituição financeira oficial será responsável pela execução, direta ou indireta, e pela gestão centralizada dos recursos de compensação ambiental destinados às UC federais (§ 1º); o depósito integral, no fundo, do valor fixado pelo órgão licenciador desonera o empreendedor das obrigações relacionadas à compensação ambiental (§ 2º); a instituição financeira oficial fica autorizada a promover desapropriações de imóveis privados indicados pelo Instituto Chico Mendes que estejam inseridos nas UC destinatárias dos recursos de compensação ambiental (§ 3º); o regulamento e o regimento interno do fundo observarão critérios, políticas e diretrizes definidos em ato do Instituto Chico Mendes (§ 4º), e; a autorização para seleção de instituição financeira gestora dos recursos de compensação ambiental estende-se aos demais órgãos executores do SNUC (§ 5º).

O art. 14-B determina que os valores devidos a título de compensação ambiental serão atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), a partir da data de fixação da compensação ambiental pelo órgão licenciador.

O art. 2º da MPV altera o *caput* do art. 12 da Lei nº 7.957, de 20 de dezembro de 1989, para estender o prazo máximo de contratação de pessoal por tempo determinado, pelo Ibama e pelo Instituto Chico Mendes, de 180 dias para dois anos. Incluem-se também quatro incisos ao art. 12, ampliando o rol de possibilidades de contratação temporária para: apoio em ações de conservação, manejo e pesquisa de espécies ameaçadas ou que possuam Plano de Ação Nacional (inciso IV); projetos de preservação, uso sustentável, proteção e apoio operacional à gestão das unidades de conservação, em nível auxiliar (inciso V); apoio à identificação, à demarcação e à consolidação territorial de unidades de conservação (inciso VI); e apoio a ações de uso sustentável, monitoramento, manejo e pesquisa de espécies nativas de interesse econômico (inciso VII).

Finalmente, o art. 3º da MPV estabelece sua cláusula de vigência, que se dá a partir da data de sua publicação, em 4 de dezembro de 2017.

A Exposição de Motivos da MPV apresenta seu objetivo, *promover ajustes na legislação vigente para equacionamento de gargalos jurídicos relacionados à regularização fundiária, compensação ambiental e atuação de mão-de-obra temporária nas UC federais*, medidas que seriam fundamentais para aprimorar as ações do Instituto Chico Mendes nas políticas públicas de conservação da natureza. A inclusão do artigo 14-



A à Lei nº 11.516, de 2007, pretende suprir lacuna legislativa sobre a gestão e a execução dos recursos da compensação ambiental. Nesse sentido, a inovação pretendida

supera entraves jurídicos apresentados pelo Tribunal de Contas da União que, por meio do Acórdão TCU no TC 014.293/2012-9, entendeu que a possibilidade de execução indireta da compensação ambiental - consistente no depósito do valor devido em contas bancárias escriturais geridas por instituição financeira - não encontrava previsão legal.

Ainda conforme a Exposição de Motivos, o modelo proposto garante ao poder público o papel de protagonista na definição de bens e serviços que serão contratados aos órgãos ambientais, ao mesmo tempo em que desonera os empreendedores de mobilizar recursos em atividades que não integram seu campo de atuação. A gestão centralizada proposta para o fundo a ser criado permite consolidação territorial em maior escala - e, portanto, com menor custo -, bem como permite maior celeridade e eficiência no gerenciamento da compensação ambiental.

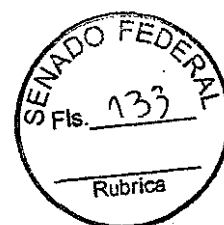
Justifica-se a elevação do período de contratação por tempo determinado como forma de garantir maior economicidade de recursos, especialmente em relação à capacitação do pessoal.

Quanto à urgência e à relevância da MPV, a Exposição de Motivos informa que o conjunto de medidas propostas se fundamenta *no atual cenário econômico brasileiro, que demanda esforços das diversas esferas governamentais com vistas ao desenvolvimento de ações* para a retomada do crescimento, a regularização ambiental das UC, a efetiva aplicação dos recursos da compensação ambiental, e o apoio operacional necessário às ações do Instituto Chico Mendes.

Foram apresentadas trinta e uma emendas à MPV nº 809, de 2017.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão Mista da MPV nº 809, de 2017, nos termos do art. 62, § 9º, da Constituição Federal (CF), emitir parecer sobre a



presente proposição. Conforme a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, o parecer abordará os aspectos constitucionais, incluindo a relevância e a urgência, a adequação orçamentária e o mérito da matéria.

Os requisitos de constitucionalidade da matéria estão presentes, uma vez que a norma não trata de assunto vedado a medida provisória, conforme o art. 62, § 1º, da CF. Além disso, cumpre a diretriz prevista no inciso VI do art. 24 da Carta Magna, que preceitua a competência da União, em concorrência com os Estados e o Distrito Federal, para legislar sobre florestas, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais e proteção do meio ambiente, temas principais tratados pela MPV, cujo objetivo é fortalecer as unidades de conservação federais.

A MPV atende aos pressupostos de relevância e urgência, previstos no *caput* do art. 62 da CF, uma vez que, nos termos da exposição de motivos que a acompanha, o objetivo é a regularização ambiental das UC, a efetiva aplicação dos recursos da compensação ambiental, e o apoio operacional necessário às ações do Instituto Chico Mendes, ações que exigem célere atuação do Executivo Federal, dada a absoluta importância dessas políticas públicas na proteção da biodiversidade e do regime climático, temas em que o Brasil assumiu relevantes compromissos multilaterais. No que concerne, ainda, aos aspectos formais, cumpre observar que a MPV não viola princípios jurídicos e atende aos requisitos regimentais e aos de técnica legislativa preconizados pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Evidencia-se, portanto, a constitucionalidade da MPV nº 809, de 2017.

Quanto ao mérito, entendemos que as alterações promovidas pela MPV nº 809, de 2017, nas Leis nºs 11.516, de 2007, e 7.957, de 1989, objetivam transpor graves obstáculos que impedem a boa gestão das unidades de conservação federais. Atualmente, os recursos de compensação ambiental estão bloqueados, não podendo ser aplicados nas mais diversas atividades relacionadas à gestão de UC, tendo em conta, entre outros fatores, a posição refratária assumida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) quanto ao modelo de execução indireta, por não haver, até a publicação da MPV, previsão legal expressa para esse tipo de aplicação.



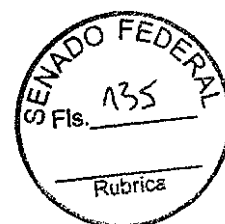
Por outro lado, o próprio TCU reconhece a ineficácia do cumprimento da compensação ambiental diretamente pelo empreendedor, como fartamente constatou a área técnica daquele Tribunal em relatório exarado no bojo do Acórdão nº 1853/2013 – TCU – Plenário, no qual se afirma que equipamentos adquiridos por meio da execução indireta desses recursos tiveram um custo menor na comparação com o modelo de execução direta, devido principalmente à economia de escala.

O cenário de baixa execução dos recursos de compensação ambiental tem gerado prejuízos irreversíveis ao patrimônio natural brasileiro. Além disso, a atual situação é causadora de insegurança jurídica ao poder público e também aos empreendedores, que, não conseguindo cumprir a compensação exigida, ficam sujeitos a restrições, ônus e sanções decorrentes da inadimplência para com sua obrigação vinculada à licença ambiental.

Assim, é mais do que necessário que a legislação seja atualizada de modo a viabilizar a execução indireta da compensação ambiental, única forma de garantir agilidade e eficácia na sua aplicação. Essa alternativa ganha relevância no atual contexto de contingenciamento orçamentário e de redução de dotações, ano após ano, pelo qual passa a estrutura ambiental do governo, incluindo o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e suas autarquias.

Deve-se ressaltar, entretanto, que a criação de mecanismo jurídico que viabilize a execução indireta da compensação ambiental, nos termos propostos pela MPV nº 809, de 2017, não proíbe a execução direta, possibilitando essa forma de aplicação dos recursos quando ela for mais conveniente, a critério do Instituto Chico Mendes e dos empreendedores.

No que concerne à forma encontrada pela medida provisória em análise para viabilizar a execução indireta da compensação ambiental, por meio da criação de fundo privado, entendemos ser a mais adequada, dada a natureza privada desses recursos. Para o caso em tela, nos serve como parâmetro a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.378-6/DF, que questionou a constitucionalidade do art. 36 da Lei do SNUC e que foi relatada pelo Ministro Carlos Ayres Britto. Apesar de a mencionada ação não ter como objeto a definição da natureza jurídica da compensação ambiental e, portanto, o relator não ter enfrentado diretamente esse problema, o voto do Ministro Ayres Britto assevera ser a compensação ambiental, como corolário do princípio do usuário-pagador, um mecanismo



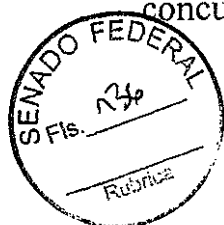
de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica.

A visão do Supremo Tribunal Federal (STF) se coaduna com a jurisprudência que vem sendo consolidada pelo TCU, visto que a Corte de Contas considera a compensação ambiental como uma obrigação de fazer, cujos recursos se caracterizam como extraorçamentários, o que vem ao encontro da possibilidade de criação de fundo privado para gestão desses recursos.

Ademais, a opção pela instituição de fundo privado, afastando a caracterização da compensação ambiental como receita pública e, portanto, sujeita às regras do orçamento público, tem grande relevância do ponto de vista da eficácia na aplicação desse recurso. A execução de despesas com recursos da compensação ambiental via fundo público seria impedida dada a vigência da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que criou limites individualizados, por poder, para as despesas primárias, atrelados aos montantes executados nos exercícios imediatamente anteriores. O incremento significativo da disponibilidade de recursos de compensação ambiental geraria uma despesa que extrapolaria muito a execução de exercícios anteriores, o que seria inviável do ponto de vista do cumprimento do chamado “Novo Regime Fiscal”. A alternativa seria compensar esse aumento de despesas mediante o corte em outras áreas do governo, uma vez que o teto é global para o Poder Executivo, porém, essa possibilidade afigura-se improvável, pois a área ambiental historicamente está entre as mais sujeitas à limitação de despesas.

Sobre a contratação temporária de servidores, outro tema tratado pela MPV nº 809, de 2017, a ampliação do prazo máximo para esse tipo de contratação é salutar, pois adequa esse instrumento à realidade das emergências ambientais e das ações relacionadas às unidades de conservação. A medida otimizará os investimentos na capacitação de pessoal, que hoje é um problema, uma vez que o prazo de 180 dias não é mais do que o período mínimo necessário para que o contratado seja preparado para as funções que deve exercer.

As contratações por tempo determinado devem se restringir às atividades de apoio e auxílio. Propõe-se, na medida provisória, a possibilidade de contratação de temporários para ações que, de modo geral, são de baixa complexidade, mas que são fundamentais para a gestão ambiental no apoio a atividades executadas por técnicos especializados concursados. Trata-se de pessoal a ser empregado em atividades de campo,



para as quais é difícil conseguir servidores efetivos aptos a exercê-las, ou nas quais é necessário o emprego de pessoas da comunidade local, que conhecem a região, as características do ambiente e o modo mais adequado de agir em determinadas circunstâncias.

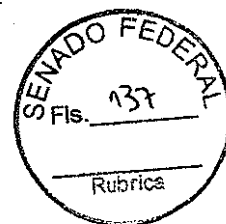
Ainda, há casos em que é necessária a contratação temporária de pessoas com conhecimentos técnicos especializados para auxiliar servidores efetivos no desenvolvimento de atividades específicas e pontuais. Esses trabalhos muitas vezes são associados a projetos com prazo determinado, não havendo, portanto, razoabilidade em se exigir da autarquia ambiental a contratação de servidores efetivos para essa finalidade.

Entendemos que a redação dos incisos acrescentados ao art. 12 da Lei nº 7.957, de 1989, pela MPV nº 809, de 2017, não representa qualquer ameaça às carreiras de especialista em meio ambiente, pois para todas as novas hipóteses de contratação temporária foi tomado o cuidado de circunscrever o âmbito dessas contratações a atividades de “apoio” ou exercidas “em nível auxiliar”.

Em relação ao aspecto da adequação financeira e orçamentária, entendemos que a MPV se concentra em tratar da gestão e da execução de recursos privados decorrentes da compensação ambiental estabelecida pelo órgão licenciador federal a empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, conforme exige o art. 36 da Lei do SNUC. Esses recursos serão utilizados em ações fundamentais para garantir o funcionamento das UC federais, como consolidação territorial e aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento. E, no caso das contratações por tempo determinado previstas, trata da possibilidade de celebração de contratos temporários e não de despesas obrigatórias.

Portanto, entendemos que, de forma geral, a Medida Provisória nº 809, de 2017, é meritória e merece ser aprovada, necessitando, contudo, de alguns aperfeiçoamentos.

No que concerne às emendas apresentadas pelos Deputados e Senadores, entendemos que algumas devem ser rejeitadas por tratarem de matéria estranha à MPV nº 809, de 2017. De acordo com o art. 4º, § 4º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, “é vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória”. No julgamento da ADI nº 5127, o Supremo Tribunal Federal



decidiu que o Poder Legislativo não pode incluir em lei de conversão matéria estranha à medida provisória. Nesse sentido, as **Emendas nº 3, 8, 10, 11, 12, 20, 22, 23, 24, 25 e 26 tratam de matéria estranha à MPV, e para elas, portanto, dispensamos a análise dos demais aspectos de constitucionalidade e de mérito.**

No que diz respeito às emendas atinentes ao art. 1º da **Medida Provisória, que tratam da compensação ambiental e assuntos correlatos**, entendemos que a maioria delas não deve prosperar, em que pese a boa intenção de seus autores, pois tais emendas contrariam o propósito de se garantir agilidade na aplicação dos recursos da compensação ambiental. Nesse sentido, rejeitamos: as **Emendas nº 1 e nº 27**, que limitam a competência da instituição financeira para promover desapropriações; a **Emenda nº 2**, que atribui ao Ibama a competência para baixar o regulamento do fundo; a **Emenda nº 4**, que restringe a competência da instituição financeira à gestão dos recursos e não à sua execução; a **Emenda nº 14**, que cria fundo público para execução da compensação ambiental; a **Emenda nº 16**, que exige indenização justa, prévia e em dinheiro no caso de desapropriações vinculadas à regularização fundiária de UC, matéria que já está prevista na legislação. A **Emenda nº 19**, que estabelece que o valor da compensação ambiental deve ser proporcional ao investimento total do empreendimento; a **Emenda nº 28**, que estabelece a Selic como índice de atualização dos valores devidos a título de compensação ambiental; e a **Emenda nº 31**, que retira a competência do Instituto Chico Mendes para promover as desapropriações nas Unidades de Conservação; a **Emenda nº 31**, que exige a participação do órgão ambiental nos processos de desapropriação realizados pela instituição financeira.

Quanto às **Emendas nº 9 e nº 30**, do Deputado Marcos Montes e do Senador Dalírio Beber, respectivamente, ambas pretendem criar mecanismos jurídicos que assegurem a possibilidade de se firmar instrumentos de concessão e outros tipos de parcerias com o setor privado para viabilizar o desenvolvimento do uso público nas unidades de conservação com a garantia de segurança jurídica. Essas emendas procuram viabilizar o desenvolvimento do uso público nas unidades de conservação, um dos objetivos do SNUC que promove, além da conservação ambiental e a sensibilização da população para as questões ambientais, o desenvolvimento econômico nas regiões sob a influência das UC e até mesmo no País como um todo, especialmente na cadeia econômica do turismo. As atividades relacionadas ao uso público são fundamentais para a gestão das unidades de conservação nas quais a visitação é permitida. O desenvolvimento econômico gerado vai muito

