

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI 266, DE 2007

Altera a Lei nº. 9.985, de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, no que se refere à compensação por significativo impacto ambiental.

Autor: Deputado Rogério Lisboa
Relator: Deputado Luiz Carreira

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº. 266/2007, de autoria do Deputado Rogério Lisboa e outros, altera a Lei nº. 9.985/2000, que “regulamenta o artigo. 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” (conhecida como **Lei do SNUC**), no que se refere à compensação por significativo impacto ambiental.

O projeto é estruturado em dois artigos, o primeiro alterando o limite máximo da compensação ambiental para 0,5% do valor do investimento despendido na implantação, e o segundo estabelecendo a vigência da lei a partir de sua publicação.

Apensados ao referido Projeto de Lei, estão o PL 453/07, do Deputado Ciro Pedrosa e o PL 701/07 do Deputado Sandes Júnior. O PL 453/07, é estruturado em quatro artigos: - o primeiro alterando o artigo 36 da Lei 9.985/00, a fim de prever os limites para compensação por significativo impacto ambiental e os critérios para aplicação dos recursos advindos desta compensação; - o segundo artigo fixa o limite mínimo de meio por cento e o limite máximo de cinco

por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento; - o artigo terceiro determina a ordem de prioridade para aplicação dos recursos da compensação ambiental, com base no Decreto 4.340/02, acrescentando o inciso VI, a prioridade para “implantação de programas de educação ambiental”, por fim, - no artigo quarto, estabelece a entrada em vigor da lei na data de sua publicação.

O Deputado Ciro Pedrosa em sua justificativa relata que **houve falha do legislador em não instituir um limite máximo para a compensação ambiental na lei do SNUC, e que esta omissão pode levar a exageros por parte do licenciador e, no longo prazo, ao próprio descrédito do instrumento.**

Reconhece também, a necessidade de aperfeiçoamento da Lei do SNUC, mediante a inserção de critérios básicos para a aplicação desses recursos. A imposição de ônus aos empreendedores deve ser acompanhada de garantias de que o Poder Público dê a correta destinação aos recursos arrecadados.

O PL 701/07, do Deputado Sandes Júnior, também está estruturado em 4 artigos, contendo o mesmo texto e justificativa do PL 453/07.

Encaminhados a esta Comissão, os referidos projetos de lei não receberam emenda, no prazo regimental.

II - VOTO DO RELATOR

É incumbência desta Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável analisar o mérito da proposição em tela no que se refere ao seu campo temático. Assim, analisaremos os PL nº. 266/07, o PL nº. 453/07 e o PL nº. 701/07, sob a ótica do setor de meio ambiente e das políticas ambientais que os norteiam.

A Lei nº. 9.985/2000 (regulamentada pelo Decreto 4.340/02, posteriormente alterado pelo Decreto 5.566/05), conhecida como Lei do SNUC, institui a obrigação de pagamento de compensação ambiental pelo empreendedor, no caso de projetos causadores de significativo impacto ambiental, visando à implantação e manutenção de unidades de conservação de proteção integral. De acordo com a referida lei, cabe ao órgão ambiental licenciador definir o montante de recursos a ser pago, o qual não poderá ser inferior a 0,5% do total previsto para implantação do empreendimento.

As necessidades de regulamentação de metodologia para quantificar os impactos negativos não mitigáveis, de imposição de limite a ser aplicado de compensação ambiental e de aperfeiçoamento da Lei do SNUC, mediante a inserção de alguns conceitos básicos utilizados na identificação, cálculo e aplicação dos recursos, há tempos vem sendo manifestadas como essenciais por diferentes setores produtivos do país.

A iniciativa legislativa de regulamentar e aprimorar essas questões é de suma importância para a política ambiental, pois permitirá a definição de regras claras e bem definidas.

A ausência de metodologia para quantificar os impactos negativos não mitigáveis e a falta de limite a ser aplicado da compensação ambiental, onera e inviabiliza em muitos casos o empreendimento, pois deixa ao arbítrio do administrador público a definição do valor a ser cobrado para a implantação de unidades de conservação, conforme disposto no artigo 31 do Decreto 4.340/02, regulamentado pelo Decreto 5.566/05.

É o entendimento reconhecido pelo TRF 1º Região em decisão da lavra do desembargador Federal Catão Alves, que assim se pronunciou:

“Desse modo, fere o princípio da legalidade a determinação inserta no artigo 36, parágrafo 1º da Lei 9985/00, quando estabelece que o percentual de compensação ambiental será fixado pelo órgão licenciador de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento, limitando-se a determinar um percentual mínimo, sem delinear como deverá ser feita sua gradação” (A.I n. 2005.01.00.060479-0 DF).

Dessa forma, a compensação ambiental, ao invés de funcionar como instrumento de conciliação entre as partes, tem acirrado os conflitos entre os atores envolvidos, sendo responsável pelo crescimento de ações na esfera judicial, muitas vezes, tendo em vista os exageros cometidos pelos órgãos licenciadores.

A estratégia da formulação da compensação ambiental **consiste em se compensar a perda de biodiversidade, causada pela interferência do empreendimento ao meio ambiente natural, mediante o estabelecimento de mecanismos que visem garantir a efetividade da proteção dos atributos ecológicos de espaços territoriais considerados pelo Poder Público como objetos de proteção especial.**

Desde seu estabelecimento na legislação ambiental, em 1988 (com a edição da Resolução CONAMA 10/87, modificada pela Resolução CONAMA 002/96), o montante dos recursos a serem empregados na compensação ambiental vem sendo mantido em um patamar de 0,5 % do custo total previsto para implantação do empreendimento, com poucas exceções.

Em 2006, a Resolução CONAMA 371/06 estabeleceu que o valor da compensação ambiental fosse fixado em meio por cento dos custos previstos para a implantação, até o estabelecimento e publicação da metodologia para definição do grau de impacto ambiental. Tal disposição nos reforça a idéia de que o percentual de 0,5% é no mínimo suficiente para a implantação e conseqüente manutenção das unidades de conservação do país, caso contrário não seria retido neste valor. O outro ponto a ser observado nesta Resolução, é que o “meio por cento” deve ser mantido “até o estabelecimento da metodologia” de gradação dos impactos; sendo assim, **o projeto de lei que instituir o teto, deve vir acrescido da metodologia de quantificação dos impactos.**

Embora o montante dos recursos deva ser proporcional à alteração e ao dano ambiental a ressarcir, os instrumentos legais jamais estabeleceram qualquer critério para definição do cálculo de gradação dos impactos ambientais (com exceção do Estado de Minas Gerais) e nem o Poder Público apresentou o levantamento das áreas necessárias à conservação da natureza.

Em maio deste ano, a Ministra Marina Silva anunciou, na Folha de São Paulo de 05/05/07, que a meta é criar mais 20 milhões de hectares de unidades de conservação até dezembro de 2010 (final do segundo mandato do presidente Lula), ou seja, nos próximos 4 anos. Posteriormente no dia 05/06/07, sustentou que a meta é chegar ao final de 2010 com mais 30 milhões de hectares de áreas protegidas.

Considerando as necessidades de regularização de empreendimentos de infra-estrutura no Brasil, é conhecido, segundo estudo do economista Túlio Brandão (“Conta Bilionária para Conservação”), divulgado durante o Fórum Nacional de Áreas Protegidas, ocorrido em abril de 2006, que os ativos imobilizados privados estão estimados em valores próximos a R\$ 1,2 Trilhões. Assim, cada incremento de 0,5% nos valores a serem aplicados em compensação ambiental, corresponde a R\$ 6,13 bilhões e os principais impactos da regularização dos empreendimentos recairão sobre obras públicas, podendo atingir até o montante de R\$ 55,2 bilhões, conseqüentemente, implicarão na redução de novos investimentos, decorrentes da escassez de recursos públicos para novos investimentos.

Cabe dizer que a Compensação Ambiental advém do Princípio do Poluidor - Pagador, o qual estabelece que os custos e as responsabilidades resultantes da exploração ambiental dentro do processo produtivo deverão ser arcados pelo empreendedor. Todavia, o referido princípio não tem a intenção de conceder ao empreendedor o “direito de poluir”, ou ainda, “poluir mediante pagamento”. Na verdade, é a partir desse Princípio que se impõem ao empreendedor o dever de arcar com todas as despesas de prevenção aos danos ao meio ambiente que possam ser gerados pela sua atividade.

Desse modo, ele é o responsável pela implementação e utilização dos instrumentos corretos para à prevenção do dano. Há que se frisar que a Licença Ambiental, regular e válida, retira do dano causado ao meio ambiente o caráter de ilicitude do ato, mas em absoluto, não afasta o dever de indenizar. Entretanto, se houver a ocorrência de danos ao meio ambiente devido à atividade ali desenvolvida, onde, via de regra, o procedimento preventivo (Licenciamento Ambiental) foi desobedecido, ineficaz ou inexistente, é o poluidor também o responsável pela sua recuperação, independente de qualquer compensação, pois segundo a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, (Lei

6938/81) o empreendimento potencialmente poluidor é o responsável por arcar com as possíveis reparações do dano, mesmo que se tenha agido sem culpa (responsabilidade objetiva por danos ambientais).

Agora, a imposição do limite máximo em 5%, como alguns setores chegaram a aventar, ou de 2% como o Ministério do Meio Ambiente chegou a defender, poderia levar a índices que traduzam valores financeiros muito além da real necessidade de compensar, ferindo, o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, pois não há relação de adequação entre o fim visado e o meio empregado pelo legislador.

Assim, entendemos que, **para aplicarmos uma sistemática de gradação, é viável adotar um valor mínimo de 0,25%, graduando-o até o valor máximo de 1,0%, aplicados com base no custo de implantação dos empreendimentos**, atendendo às demandas e necessidades para a implantação e manutenção de Unidades de Conservação do país. O montante arrecadado supre as expectativas dos órgãos ambientais na realização da compensação ambiental dos impactos causados pelos empreendimentos. Não se justifica, nem foram apresentados os fundamentos para o estabelecimento de percentual maior.

A compensação ambiental é um mecanismo importante para viabilizar a política de unidades de conservação, ao mesmo tempo em que promove o ressarcimento dos impactos que não foram mitigados pelos grandes projetos. Contudo esta não pode ser a única fonte de recursos para a implantação das unidades de conservação. Deve-se, igualmente, buscar aporte de recursos da União via receita fiscal; via receita própria advinda da visitação pública (turismo ecológico); via direito de comercialização de imagem; por Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA; e através de doações e financiamento internacional. Não é passível de compreensão que a compensação ambiental venha constituir-se na principal fonte de recursos para este fim - **a proteção e conservação do meio ambiente é, antes de tudo, responsabilidade do Estado.**

Ademais, considerando que a licença ambiental somente será expedida quando todas as medidas ou formas de mitigação e minimização dos impactos forem tomadas; os danos que não puderem ser totalmente eliminados serão, certamente, danos residuais e/ou que estão dentro dos limites

permitidos pela legislação ambiental que conciliam o desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente, ambos de vital importância para a vida da população.

Outras iniciativas semelhantes para imposição do limite máximo da compensação ambiental já foram propostas anteriormente ao Projeto de Lei ora em apreço, sendo esta, a primeira proposta que busca regulamentar a questão. Posteriormente foram apresentados os PL 453/07 e 701/07, dos Deputados Ciro Pedrosa e Sandes Júnior respectivamente, propondo também um limite máximo para a compensação ambiental e os critérios de aplicação do recurso.

O que pretendemos aqui é buscar estabelecer o limite adequado e gradativo desta cobrança e eliminar os conflitos administrativos e jurídicos para a implantação de novos empreendimentos, sem desrespeitar a legislação ambiental. Entretanto, não pode se deliberar sobre matéria de tamanha relevância sem apurar a real necessidade do País na conservação da sua biodiversidade, e a aplicabilidade oriunda deste recurso.

Com este propósito é que analisamos as referidas proposições, atentando para a necessidade de se adotar **soluções criativas, fundadas em novos paradigmas, e na legislação concorrente existente.**

Assim sendo, **optamos por apresentar um substitutivo ao projeto, reestruturando as proposições, tornando-as mais abrangentes e coesas.** Buscamos uma redação didática e explícita, que **assegure não só a fixação dos limites da compensação ambiental, mas também a metodologia de gradação dos impactos não mitigáveis.** Para tanto, houve a necessidade de definição de alguns conceitos, como:

I - Impacto negativo não mitigável (disposto na Deliberação Normativa - DN do COPAM/MG nº. 94, de 12 de abril, de 2006, art. 1º, I);

II - Plano de Aplicação (Art. 2º, parágrafo 1º, alínea “a”, da Portaria IBAMA nº. 44, de 22 de abril, de 2004 c/c art. 1º, II da DN COPAM/MG nº. 94/06);

III - Plano de Trabalho (Art. 2º, parágrafo 1º, alínea “b”, da Portaria IBAMA nº. 44/04, c/c art. 3º, inciso IV, da Instrução Normativa – IN, IBAMA nº. 47/04-N, de 31 de agosto, de 2004);

IV - Termo de compromisso (Art. 3º, inciso II, da IN IBAMA nº. 47/04-N, de 2004 c/c art. 1º, IV da DN COPAM/MG nº. 94/06);

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº. 266, DE 2007

(E aos apensos: PL 453, de 2007 e PL 701, de 2007)

Altera a Lei nº 9.985, de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, no que se refere à compensação por significativo impacto ambiental.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera o art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho 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"), a fim de estabelecer os limites da compensação ambiental de empreendimentos de significativo impacto, pelos impactos negativos não mitigáveis, a metodologia para definição do grau de impacto ambiental, bem como os critérios para a aplicação dos recursos advindos dessa compensação.

Art. 2º O § 1º do art. 36, da Lei nº 9.985, de 2000, passa a vigorar alterado com a seguinte redação:

“Art. 36.

§ 1º O montante de recursos a ser pago pelo empreendedor para essa finalidade, será proporcional aos impactos ambientais negativos não mitigáveis causados pelo empreendimento de significativo impacto ambiental, nos termos do *caput*, respeitados o limite mínimo de 0,25% e o limite máximo de 1,0% dos custos totais previstos para sua implantação.

I - Para os fins desta lei, considera-se:

a - Impacto negativo não mitigável: é o impacto adverso significativo que não pode ser eliminado ou reduzido a níveis tais que não comprometam a qualidade ambiental ou que não causem danos aos recursos naturais, respeitados os limites, padrões e critérios estabelecidos em legislação pertinente, conforme preconiza o *caput* deste artigo.

b - Plano de Aplicação: instrumento baseado nas diretrizes gerais desta Lei, que orientará quanto, como e onde serão aplicados os recursos da compensação ambiental;

c - Plano de Trabalho: instrumento executivo do Plano de Aplicação, que indicará as ações e cronograma da aplicação dos recursos da compensação ambiental em cada

empreendimento de acordo com as prioridades descritas nesta lei, a serem implementadas como parte do Termo de Compromisso;

d - Termo de compromisso – instrumento firmado entre o órgão competente e o Empreendedor estabelecendo obrigações, prazos e demais condições de execução da compensação ambiental, devendo ser assinado até a liberação da Licença de Operação - LO.

e - Custo Total de Implantação do empreendimento: valores referentes à preparação do terreno, às obras civis e à aquisição de equipamentos, excluídas as despesas relativas às regularizações fundiárias, às indenizações, aos sistemas e equipamentos ambientais de controle, de mitigação, de compensação, de monitoramento e de melhoria da qualidade sócio-ambiental, e ainda os custos financeiros e encargos tributários, trabalhistas e sociais, considerando-se quando couber, os valores constantes dos documentos integrantes dos processos de licitação ou autorização;

f - Fator adicional: percentual definido com base nos critérios estabelecidos no §4º do art. 36 desta Lei, adicionável ao mínimo de 0,25% do custo total de implantação do empreendimento, que poderá ser aplicado cumulativamente até o limite máximo de 1%, conforme fixado no §1º.

Art. 3º O art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 4º, 5º, 6º e 7º.

“Art. 36.....”

§ 4º - Os empreendimentos, quando implantados em áreas com características especiais a seguir descritas, terão acrescido ao mínimo de 0,25%, previsto pelo § 1º deste artigo, o percentual de 0,25%, como fator adicional, para cada um dos grupos:

I - em áreas consideradas de importância biológica especial, extrema ou muito alta, de acordo com parecer consubstanciado do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama;

II - em áreas de ocorrência, trânsito ou reprodução de espécies consideradas endêmicas, raras, vulneráveis ou ameaçadas de extinção, observadas as publicações oficiais vigentes e parecer consubstanciado do Ibama;

III - em zona de amortecimento de Unidades de Conservação - UC do Grupo de Proteção Integral, assim estabelecida em seu Plano de Manejo, ou num raio de até 5 km dos limites dessas UCs, até que sua zona de amortecimento seja definida em Plano de Manejo específico.

§ 5º - Em havendo a ocorrência simultânea de mais de uma das características previstas pelo § 4º deste artigo, o percentual de 0,25% será aplicado cumulativamente, até o limite máximo de 1,0%.

§ 6º - A incidência da compensação ambiental, nos termos desta lei, deverá ser definida na fase de licença prévia - LP.

I - Os empreendimentos considerados de significativo impacto ambiental, e que não tiveram a compensação ambiental definida na fase de licença prévia dependerão do atendimento do disposto nesse instrumento legal, para obtenção de licenças subseqüentes, na fase de licenciamento em que se encontrarem;

II - Os empreendimentos que concluíram o processo de licenciamento após a publicação da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000 e que não tiveram suas compensações ambientais definidas serão convocados pelo órgão licenciador para se adequarem ao disposto nos termos desta norma;

III - No caso de ampliação ou modificação de empreendimento já licenciado, o cálculo da compensação ambiental terá como base o custo de sua ampliação ou modificação, conforme definido na alínea “e” do inciso “I” do §1º.

IV - Não será exigido o desembolso da compensação ambiental antes da emissão da Licença de Operação - LO.

§ 7º - Não incidirá novo cálculo de compensação ambiental, reavaliação de valores nem a obrigatoriedade de destinação de recursos complementares para empreendimentos que já efetivaram o apoio à implantação ou manutenção de Unidade de Conservação do Grupo de Proteção Integral por meio de documentos oficiais, tais como termos de ajustamento de conduta – TAC, contratos e outros.

§ 8º - Aos empreendimentos que entraram em operação anteriormente a publicação da Resolução Conama 371/2006 não se aplica esta lei.

§ 9º - A aplicação dos recursos oriundos da compensação ambiental de que trata esta lei não poderá ultrapassar a 7,5% (sete e meio por cento) do montante destinado à Unidade de Conservação para custeio do órgão responsável pela administração da respectiva Unidade.

§ 10º - A aquisição de bens e contratação de serviços com recursos oriundos da compensação ambiental de que trata esta lei deverá obedecer a legislação pertinente e em especial a Lei nº. 8.666/1993.

§ 11º - Os órgãos ambientais responsáveis pela gestão dos recursos da compensação ambiental deverão elaborar relatório anual, detalhado, relativo aos valores recebidos e à aplicação desses recursos, a ser encaminhado aos respectivos conselhos de meio ambiente para aprovação e para o qual se dará ampla publicidade.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, em de dezembro de 2007.

Deputado LUIZ CARREIRA
Relator