

NOTA TÉCNICA SEA-INEA

CUMPRIMENTO LEGAL DA APLICAÇÃO DE RECURSOS DE
COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2018

Secretaria de Estado do Ambiente
Instituto Estadual do Ambiente
Av. Venezuela, nº 110, Saúde, Rio de Janeiro - RJ

Base Legal

A Lei Estadual 6.572/2013, posteriormente modificada pela Lei 7.061/2015, foi elaborada com base na legislação federal sobre Unidades de Conservação (UC) e áreas protegidas. Por analogia à Lei Federal 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, a intenção da legislação estadual é motivar a análise dos impactos ambientais gerados por grandes empreendimentos e definir as formas de compensação ambiental, principalmente quando esses empreendimentos afetam UC específica. Essa avaliação deve observar o conteúdo da Lei Federal 9.985, sobretudo no que diz respeito ao exposto no parágrafo 3º do artigo 36:

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

Assim, quando um empreendimento de significativo impacto ambiental afetar UC específica ou sua respectiva zona de amortecimento, parte do valor da compensação ambiental devida pelo empreendedor deverá obrigatoriamente ser destinada à UC impactada. Vale dizer que nem a Lei Federal nem seu Decreto Regulamentador (Decreto 4.340/2002) detalham qual parcela da compensação deve ser destinada à UC diretamente afetada.

Em consonância com a legislação federal, a Lei Estadual 6.572 coloca (art.1º, §5º) que as UC localizadas no território fluminense que vierem a sofrer impactos decorrentes de grandes empreendimentos devem ser beneficiadas com parte da compensação ambiental devida. Entretanto, se a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) considerar que existem necessidades prioritárias na hora de definir as UC beneficiárias de compensação ambiental, o mesmo parágrafo 5º do artigo 1º deixa essa possibilidade em aberto.

Retomando a análise da Lei 6.572/2013, a leitura do *caput* do artigo 3º permite identificar a grande inovação desta legislação. Ao oferecer aos empreendedores a alternativa de depositar o montante de recurso da compensação ambiental à disposição de mecanismos operacionais e financeiros administrados pela SEA, viabilizou-se a centralização da execução conjunta de obrigações de diversos empreendedores, objetivando ganho de escala, de sinergia e de eficiência na proteção do meio ambiente.

Considerando o entendimento de que os recursos de compensação ambiental são de natureza privada e de destinação pública, é preciso realizar a gestão adequada desses recursos, demandando rotinas administrativas que acontecem no âmbito da pasta ambiental. Cabe à Secretaria Executiva da Câmara de Compensação Ambiental (CCA) fazer a articulação entre

seus Conselheiros, o órgão ambiental licenciador, os órgãos gestores de Unidades de Conservação e as instituições que operam os mecanismos operacionais e financeiros mencionados na legislação.

Seguindo os ritos anteriores à Lei 6.572, a lógica de aprovação e execução de projetos custeados com recursos de compensação ambiental consistia em, de início, abrir contas específicas para cada Termo de Compromisso de Compensação Ambiental (TCCA) numa instituição financeira. A celebração de cada TCCA é feita através de um Processo Administrativo próprio, seguindo a metodologia de cálculo prevista na legislação para chegar ao valor da compensação ambiental. Após a definição desse valor, o acompanhamento das responsabilidades previstas em cada TCCA continua sendo feito no respectivo processo administrativo, ou seja, a instrução processual vai sendo feita de maneira contínua para controlar os depósitos realizados, os rendimentos auferidos e as multas eventualmente aplicadas.

Num segundo momento, a aprovação de novos projetos pelos Conselheiros da Câmara de Compensação Ambiental era realizada por meio de deliberações que indicavam qual seria a fonte de recurso que custearia cada projeto aprovado, sendo que essa fonte poderia ser: um único TCCA; dois ou mais TCCA em sua totalidade; ou partes de dois ou mais TCCA. Enquanto houvesse valor remanescente na conta aberta de um TCCA era possível vincular a execução de novos projetos ao TCCA em questão.

Ao administrar vários montantes de recurso de forma separada, perceberam-se a não obtenção da geração de escala, o grande esforço de controle – em função do volume de informação – e a menor flexibilidade para gerenciar e remanejar os recursos. Esses fatores desencadearam um desejo de aperfeiçoamento da legislação sobre o tema de compensações ambientais e moldaram a intenção do legislador ao apresentar a proposta da Lei Estadual 6.572/2013.

A contextualização feita acima tem o propósito de revisitar parte do arcabouço jurídico-institucional no qual está inserido o tema das compensações ambientais nas esferas federal e estadual para abordar a mudança promovida em relação a uma das diversas rotinas administrativas necessárias para o bom funcionamento dos mecanismos aqui tratados. A lógica inaugurada pela nova legislação estadual e suas posteriores modificações separou os mecanismos operacionais e financeiros de administração dos recursos e permitiu a centralização das obrigações. Ao gerar escala, a remuneração resultante das aplicações feitas pela instituição que gere o mecanismo financeiro aumenta, já que o valor agregado é maior.

Novo arranjo institucional

Para aprimorar a Lei 6.572, em 2015 foram aprovadas alterações, resultando na nova Lei Estadual 7.061. Dentre outros assuntos, a nova Lei possibilitou a existência de parceria com mais de uma entidade para a gestão operacional dos recursos de compensação ambiental. Além disso, o mecanismo criado passou a poder receber recursos das seguintes fontes: compensação ambiental, compensações de restauração florestal, recursos oriundos de Termos de Ajustamento de Conduta, doações e outras fontes.

Ainda abordando as mudanças feitas na legislação, o parágrafo 7º do artigo 3º da Lei Estadual 6.572, que é uma das alterações promovidas pela Lei 7.061/2015, traz a previsão de que os mecanismos operacionais e financeiros mencionados na Lei serão regulados por atos específicos do Secretário de Estado do Ambiente. Essa previsão confere atribuições e responsabilidades procedimentais à pasta ambiental. Um dos atos administrativos específicos sobre a questão, emitido em 16 de novembro de 2015 através da Resolução SEA nº 491, regulamenta que os recursos de compensação ambiental devidos pelo empreendedor que opta pelo depósito no Mecanismo para Conservação da Biodiversidade do Estado do Rio de Janeiro – Fundo da Mata Atlântica – deverão ser destinados a uma conta em nome do Gestor Operacional do Fundo, aberta na instituição bancária com atribuição de Gestor Financeiro do mesmo Fundo. O parágrafo segundo do artigo 13 dessa Resolução regulamenta que a conta mencionada deve se dividir em quatro subcontas, a saber: subconta de compensações ambientais; subconta de recursos provenientes de obrigações de restauração florestal; subconta de doações; e subconta de recursos previstos em Termos de Ajustamento de Conduta e outras fontes. Com isso, os recursos devidos pelos empreendedores que geram impacto ambiental significativo, a título de compensação ambiental, passaram a se concentrar em uma única subconta.

Uma vez que acontece a centralização dos valores de compensação ambiental numa conta única, não há mais sentido em decidir sobre a execução de projetos de forma a vincular a fonte de recurso a um TCCA específico. Ressalta-se, novamente, que o controle sobre os recursos existentes e a gestão adequada desses recursos são fundamentais, já que sua destinação é pública e os impactos ambientais gerados pelos grandes empreendimentos devem ser mitigados. É importante destacar que, em que pese a centralização dos recursos de compensação ambiental em conta única, o controle dos depósitos previstos em cada TCCA continua acontecendo de forma sistemática.

Com base no novo arranjo jurídico-institucional desenhado e sabendo que as necessidades de mitigação dos impactos ambientais variam entre as regiões do Estado do Rio de Janeiro, bem como as necessidades de investimento em infraestrutura de cada UC, a SEA pensou numa nova lógica de aplicação dos recursos de compensação ambiental, no âmbito do Fundo da Mata Atlântica (FMA). Essa proposta apoia-se em critérios de distribuição dos valores dos

TCCA que garantem que as UC diretamente impactadas por empreendimentos serão de alguma forma beneficiadas pela execução de um ou mais projetos e, simultaneamente, haverá bancos de recursos para atender as necessidades das demais UC, ainda que não afetadas diretamente pela atividade empreendedora.

Uma das inspirações para o novo modelo de gestão dos recursos de compensação ambiental no Estado do Rio de Janeiro é o banco de dados previsto no Artigo 18 da Instrução Normativa nº 20 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), de 22 de novembro de 2011. Essa Instrução Normativa regula os procedimentos administrativos para a celebração de termos de compromisso em cumprimento às obrigações de compensação ambiental dirigidas a unidades de conservação federais e traz a previsão de um banco de dados com informações sobre valores depositados, destinação dos recursos e UC beneficiadas.

Além dos três aspectos mencionados, a SEA estruturou um banco de dados com informações espacializadas que também permite identificar as UC e zonas de amortecimento diretamente afetadas por empreendimentos que geram significativo impacto ambiental. Ao desvincular a aprovação de projetos a TCCA específico, centralizando os recursos previstos em todos os TCCA num único instrumento operacional, são perceptíveis os ganhos de escala e de sinergia, o menor esforço de controle e a maior flexibilidade para gerenciar os recursos.

Num segundo momento, com amparo na base legal e na Deliberação nº 26/2010 do Conselho da Câmara de Compensação Ambiental do Estado do Rio de Janeiro, emitida em 13 de dezembro de 2010, a SEA desenvolveu critérios de distribuição dos valores previstos nos TCCA, buscando aperfeiçoar a gestão dos recursos de compensação ambiental. De acordo com essa Deliberação, 85% (oitenta e cinco por cento) do valor de cada TCCA firmado com o órgão ambiental estadual deve ser destinado para UC estaduais e federais, enquanto os 15% (quinze por cento) restantes devem beneficiar UC municipais e Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN). Levando em conta que as UC federais já recebem grande quantidade de recursos advindos de compensações ambientais formalizadas junto à União, a SEA entendeu como conveniente e oportuno que 80% (oitenta por cento) do valor de cada TCCA assinado na esfera estadual deve ter como destino as UC estaduais e 5% (cinco por cento) deve ir para UC federais, mantendo os 15% (quinze por cento) restantes para UC municipais e RPPN. Desta forma, bancos de recursos serão criados, armazenando os valores de acordo com as distribuições espaciais e aguardando novas aprovações de projetos.

Indo além e considerando que uma UC afetada por empreendimento deve ser uma das beneficiadas com recursos da compensação ambiental devida pelo empreendedor, a SEA também decidiu que, após realizada a primeira distribuição dos valores de cada TCCA, três seriam os bancos de recursos a serem formados: Banco das UC Federais, Banco das UC Estaduais e Banco das UC Municipais e RPPN. Caso a UC diretamente impactada por um

empreendimento seja Estadual, ela receberá 10% (dez por cento) do montante do TCCA que deve ser destinado às UC Estaduais, sendo que a diferença ficará disponível na conta. Para ilustrar, tomemos o exemplo de um TCCA firmado no valor de R\$1.000.000,00 (um milhão de reais). Seguindo os critérios estabelecidos, R\$800.000,00 (oitocentos mil reais) devem ser destinados ao Banco de recursos das UC Estaduais, R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) devem ir para o Banco de recursos das UC Federais e R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) ficarão armazenados no Banco de recursos das UC Municipais e RPPN. Caso esse empreendimento gere impacto ambiental na área de uma UC Estadual ou em sua zona de amortecimento, R\$80.000,00 (oitenta mil reais) serão contingenciados para aplicação obrigatória em projeto(s) que beneficie(m) especificamente essa UC Estadual. Dessa forma, o montante que ficaria disponível e armazenado no Banco de recursos das UC Estaduais seria a diferença entre os valores apresentados, ou seja, R\$720.000,00 (setecentos e vinte mil reais). O mesmo raciocínio é válido para casos nos quais a UC diretamente afetada por um empreendimento seja federal ou municipal.

Para dimensionar a área afetada por cada empreendimento, o procedimento necessário inicia-se na identificação da localização, que consta no processo administrativo aberto para celebração do TCCA. Em seguida, verifica-se se o empreendimento está dentro do perímetro ou da zona de amortecimento de uma ou mais UC. A definição da Zona de Amortecimento de uma UC pode ser encontrada na Lei Federal 9.985/2000 (art.2º, inc.XVIII), no intuito de proteger sua periferia. O ideal é que a Zona de Amortecimento de uma UC seja desenhada quando da elaboração de seu Plano de Manejo. Caso a UC não tenha definido sua respectiva Zona de Amortecimento, a Resolução CONAMA nº 428, de 17 de dezembro de 2010, indica que empreendimentos geradores de impacto ambiental relevante deverão respeitar uma distância de três quilômetros em relação aos limites da UC. Após essa verificação, sabe-se exatamente quais UC e quais Zonas de Amortecimento são diretamente impactadas por um empreendimento, devendo, portanto, ser de alguma forma beneficiadas com recursos de compensação ambiental.

Considerando todos os critérios apresentados anteriormente e todas as decisões baseadas na legislação vigente e em deliberações da Câmara de Compensação Ambiental do Estado do Rio de Janeiro, é possível apontar o montante de recursos de compensação ambiental que cada UC localizada no território fluminense deve receber a fim de mitigar os impactos ambientais por ela sofridos. O descritivo contendo todos os TCCA firmados até o momento, seus respectivos valores, a distribuição desses valores segundo os critérios estabelecidos, as UC impactadas por cada empreendimento e quanto cada UC deveria receber em quantidade de recurso de compensação ambiental encontra-se no Anexo I deste documento.

Paralelamente, existe um controle sobre o universo de projetos custeados com recursos de compensação ambiental. Ao saber o valor mínimo que cada UC deveria receber através de recursos de compensação ambiental, é possível comparar a necessidade de mitigação dos

impactos ambientais com o que efetivamente foi e está sendo executado, através de projetos aprovados pela Câmara de Compensação, para beneficiar cada UC. Vale dizer que a premissa adotada para garantir que uma UC está sendo ou foi beneficiada por determinado projeto é considerar apenas projetos concluídos e em execução.

Outro fator importante a se considerar é a somatória de todos os valores de projetos que beneficiam a UC. Num primeiro momento, o levantamento feito abarca todas as UC Estaduais. No universo dos projetos, estão contemplados projetos exclusivos, projetos compartilhados e projetos que abrangem a totalidade das UC Estaduais. Projetos exclusivos são destinados a uma UC em particular. Projetos compartilhados beneficiam um grupo de UC, mas não a totalidade. Nos casos de projetos exclusivos, o valor global dos projetos foi contabilizado como benefício para a UC. Nos casos de projetos compartilhados e projetos com abrangência em todo o Estado, foi feita uma divisão igualitária do valor global dos projetos pelo número de UC por eles beneficiadas. O descritivo contendo todos os projetos custeados com recursos de compensação ambiental, seus respectivos valores, a divisão desses valores entre as UC beneficiadas pelos projetos compartilhados, a lista de UC beneficiadas e o montante de recursos recebido através de projetos por cada UC encontra-se no Anexo II deste documento.

Conclusão e cenário futuro

Com base nas informações apresentadas, é possível analisar se os ganhos de eficiência e escala previstos na Lei 6.572/2013 estão, na prática, aparecendo. O saldo entre a necessidade de investimento em uma UC e o total de recursos de compensação a ela destinados passará a representar um fator importante a ser analisado nas tomadas de decisão sobre novos projetos no âmbito do Mecanismo para Conservação da Biodiversidade do Estado do Rio de Janeiro.

Ao mesmo tempo que estudos sobre a aplicação dos recursos de compensação ambiental nas UC localizadas no território fluminense estão sendo feitos, no intuito de aprimorar o controle sobre esses recursos, a Diretoria de Biodiversidade, Áreas Protegidas e Ecossistemas do Instituto Estadual do Ambiente (DIBAPE/INEA) vem elaborando um Planejamento Estratégico para as UC sob gestão estadual. A partir do diagnóstico realizado, a DIBAPE/INEA atribuiu notas e pesos aos critérios tidos como prioritários para estruturar adequadamente uma Unidade de Conservação. Posteriormente, foram traçados os cenários esperados para cada UC em horizontes temporais de cinco e dez anos. A evolução das notas de cada critério depende diretamente dos investimentos a realizar, o que representa mais um fator importante a se considerar nos processos decisórios da Câmara de Compensação Ambiental.

Espera-se, portanto, que a nova lógica de gestão dos recursos provenientes de obrigações de compensação ambiental esteja de acordo com os princípios da publicidade e da eficiência, uma vez que, embora esses recursos sejam considerados de natureza privada, sua destinação é pública e requer transparência e boa administração.