



ESCOLA SUPERIOR DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE

COMPENSAÇÃO AMBIENTAL: ANÁLISE COMPARATIVA DOS MECANISMOS
FINANCEIROS DOS SISTEMAS FEDERAL E BAIANO E DISCUSSÕES A LUZ DA
LEI Nº 8.429/1992

Por

ARIENE BOMFIM CERQUEIRA

NAZARÉ PAULISTA – SÃO PAULO, 2019



ESCOLA SUPERIOR DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E USTENTABILIDADE

COMPENSAÇÃO AMBIENTAL: ANÁLISE COMPARATIVA DOS MECANISMOS
FINANCEIROS DOS SISTEMAS FEDERAL E BAIANO E DISCUSSÕES A LUZ DA
LEI Nº 8.429/1992

Por

ARIENE BOMFIM CERQUEIRA

COMITÊ DE ORIENTAÇÃO

PROF. DRA. CRISTIANA SADDY MARTINS

PROF. ME. ALINE VALÉRIA ARCHANGELO SALVADOR

TRABALHO FINAL APRESENTADO AO PROGRAMA DE MESTRADO
PROFISSIONAL EM CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO REQUISITO PARCIAL À
OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

IPÊ – INSTITUTO DE PESQUISAS ECOLÓGICAS
NAZARÉ PAULISTA – SÃO PAULO, 2019

Ficha Catalográfica

Cerqueira, Ariene Bomfim.

Compensação Ambiental: análise comparativa dos mecanismos financeiros dos sistemas federal e baiano e discussões a luz da Lei nº 8.429/1992, ano 2019, 82 p.

Trabalho Final (mestrado): IPÊ – Instituto de Pesquisas Ecológicas

1. Financiamento da conservação ambiental
 2. Compensação Ambiental;
 3. Mecanismos financeiros;
 4. Improbidade administrativa;
- I. Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade, IPÊ

BANCA EXAMINADORA

Nazaré Paulista, São Paulo aos 15 de maio de 2019

Profa. Dra. Cristiana Saddy Martins
IPE/ESCAS (Orientadora)

Profa. Me. Aline Valéria Archangelo Salvador
MPBA (Coorientadora)

Profa. Dra. Angela Pellin
IPE/ESCAS

Profa. Dra. Marcia Dieguez Leuzinger
UNICEUB

AGRADECIMENTOS

Aos familiares e amigos pelo incentivo e compreensão inquestionáveis.

Ao Instituto de Pesquisas Ecológicas e a Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade, e em particular à equipe que nos acompanhou de modo mais próximo em Serra Grande, tornando enriquecedora a experiência de estudar fora do Campus.

As orientadoras Cristiana Saddy Martins e Aline Valéria Archangelo Salvador, pelo auxílio na construção deste trabalho, em especial diante do desafio de compreender e acompanhar as diversas alterações legislativas que permearam a compensação ambiental no último ano.

Aos colegas da sexta turma pela parceria e amizade que construímos ao longo das semanas em Serra Grande, Uruçuca/BA.

Aos parceiros que permitem a realização desta iniciativa na Bahia, Instituto Arapyáú, Fibria, Veracel e Cargill.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Vantagens e desvantagens das modalidades de execução da compensação ambiental já utilizadas pelo sistema de compensação ambiental federal.....	44
QUADRO 2 – Comparativo das características dos sistemas federal e baiano de compensação ambiental	49
QUADRO 3 – Sanções aplicáveis aos atos de improbidade.....	59

RESUMO

COMPENSAÇÃO AMBIENTAL: ANÁLISE COMPARATIVA DOS MECANISMOS FINANCEIROS DOS SISTEMAS FEDERAL E BAIANO E DISCUSSÕES A LUZ DA LEI Nº 8.429/1992

Por

ARIENE BOMFIM CERQUEIRA

Maio de 2019

A Compensação Ambiental, descrita no artigo 36 da Lei nº 9.985/00, estabelece um mecanismo destinado a proporcionar apoio financeiro à consolidação de unidades de conservação por meio do aporte de recursos prestado por empreendimentos potencial ou efetivamente impactantes ao ambiente. Esse instrumento se alinha aos pressupostos do princípio do poluidor pagador, que tem por finalidade orientar a incorporação dos passivos ambientais ao processo produtivo. A história da Compensação Ambiental no Brasil é marcada pela insegurança jurídica e pela falta de regulamentação, o que acarreta não apenas a baixa implementação, como também um cenário de precariedade no apoio à estruturação das unidades de conservação até então instituídas e um passivo de recursos a serem captados e distribuídos. Os órgãos ambientais federais e baianos visando estabelecer uma sistemática mais fluida e transparente, instituíram novos mecanismos para nortear a execução da Compensação Ambiental, com o objetivo de sanar os entraves até então identificados. A partir da revisão da literatura referente ao tema, aliada à análise documental de dados disponibilizados pelos referidos órgãos ambientais, o presente trabalho traça um panorama histórico do instituto no país e compara os mecanismos financeiros propostos pelos sistemas federal e baiano de compensação ambiental compreendendo suas potencialidades e fragilidades. O estudo analisa ainda, práticas realizadas pelos órgãos ambientais durante a execução dos mecanismos financeiros, à luz da Lei de Improbidade Administrativa - Lei nº 8.429/1992, identificando condutas passíveis de ensejar sua configuração enquanto atos de improbidade. Assim, o trabalho reflete a necessidade contínua de estudo e aprimoramento da Compensação Ambiental, em especial, aos desafios que envolvem o seu gerenciamento e regulamentação, enfatizando o dever de participação do Ministério Público nesse processo, ao acompanhar a gestão e alocação dos recursos financeiros.

Palavras-chave: Compensação Ambiental; Improbidade Administrativa Ambiental; Mecanismos Financeiros;

ABSTRACT

ENVIRONMENTAL COMPENSATION: COMPARATIVE ANALISYS OF THE FINANCIAL MECHANISMS OF FEDERAL AND BAHIAN SYSTEMS, AND DISCUSSIONS IN THE LIGHT OF LAW NO. N° 8.429/92

by

ARIENE BOMFIM CERQUEIRA

May 2019

Environmental Compensation, as described in Article 36 of Law No. 9.985/2000, establishes a mechanism that aims to provide financial support to the consolidation of conservation units through financial contribution provided by enterprises that are potentially or effectively impacting to the environment. This instrument is aligned with the assumptions of the polluter-pays principle, and is intended to guide the incorporation of environmental liabilities into the production process. History of Environmental Compensation in Brazil is marked by juridical insecurity and lack of regulation, which brings about not only low implementation, but also a scenario of precariousness concerning the support to the structuring process of the units of conservation instituted so far and a liability of financial resources to be fund-raised and distributed. Federal and Bahian environmental agencies, aiming to establish a more fluid and transparent system, instituted new mechanisms to guide the enforcement of Environmental Compensation, in order to remedy the obstacles identified so far. Reviewing the literature related to the subject, associated with the documentary analysis of data provided by these agencies, this work traces a historical scenario of the institute in Brazil and compares the financial mechanisms proposed by both federal and Bahian systems of environmental compensation including their potentialities and weaknesses. The study also analyzes practices carried out by the environmental agencies during the accomplishment of the financial mechanisms, in light of the Law of Administrative Improbability – Law No. 8.429/92, by identifying demeanor to be configured as acts of improbity. Thus, this work reflects the need for continuous study and upgrading of the Environmental Compensation, especially regarding the challenges involving management and regulation, emphasizing the Public Prosecutor's duty of participating in the process, by monitoring the management and allocation of financial resources.

Key words: Environmental Compensation; Environmental Administrative Improbability; Financial Mechanisms;

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	4
LISTA DE QUADROS	5
RESUMO	6
ABSTRACT	Erro! Indicador não definido.
INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I	15
O FINANCIAMENTO DA CONSERVAÇÃO AMBIENTAL	15
1.1 Mecanismos financeiros: Conceito e características	22
CAPÍTULO II	24
COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	24
2.1 A Compensação Ambiental no cenário brasileiro	26
2.2 Discussões sobre a constitucionalidade do instituto	28
2.3 Tribunal de Contas da União: auditorias e recomendações.....	31
CAPÍTULO III	36
MECANISMOS FINANCEIROS PRATICADOS PELOS SISTEMAS FEDERAL E BAIANO DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	36
3.1 Procedimentos estabelecidos pelo sistema federal de compensação ambiental	36
3.1.1 A Lei 13.668/2018 e as novas possibilidades relacionadas a execução indireta dos recursos	38
3.2 Sistema baiano de compensação ambiental	40
3.3 Padronização e normatização mínima entre os mecanismos financeiros praticados pela União e pela Bahia, com ênfase na efetividade do instituto jurídico voltado à consolidação das Unidades de Conservação.....	45
3.4 Possibilidade ou não de descontos de custos de logística do montante compensatório nas execuções diretas por parte do próprio empreendedor – ou interposta instituição por ele contratada.	46
3.5 Remuneração e custeio do mecanismo financeiro nas execuções indiretas (aporte) por mecanismos financeiros outros.	47
CAPÍTULO IV	50
DISCUSSÕES SOBRE MECANISMOS FINANCEIROS DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL À LUZ DA LEI Nº 8.429/1992	50
4.1 A Lei de Improbidade Administrativa	53
4.1.1 Atos de improbidade administrativa	55
4.1.2 Sanções.....	58
4.2 Aspectos da Lei 12.846/2013	60
4.3 Mecanismos financeiros da Compensação Ambiental: implicações com a Lei de Improbidade Administrativa	61
4.3.1 Retardar ou deixar de praticar ato de ofício	61
4.3.2 Descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas	64

4.3.3 Deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo.....	64
4.3.4 Agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público	66
CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
RECOMENDAÇÕES.....	73
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75

INTRODUÇÃO

A criação de áreas protegidas tem sido uma medida largamente utilizada como estratégia de conservação, para a manutenção de espécies e habitats contidos em determinado território. No Brasil, a implantação desses espaços se deu em especial, com a participação do Poder Público em contextos distintos, visando atender diversos objetivos, que variavam desde a manutenção de recursos naturais e paisagens, até a preocupação com o contexto internacional em relação à conservação da biodiversidade (PRIMACK, RODRIGUES, 2001).

No entanto, essas ações por muito tempo ocorreram sem uma clara sistematização de procedimentos, o que acabou por gerar uma diversidade de categorias de proteção, além de desafios relacionados a baixa implementação e dificuldades na gestão dessas áreas protegidas (DRUMMOND et al, 2010).

A partir da publicação da Lei nº 9.985/00 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, novas diretrizes passaram a determinar não somente metodologias para criação e gestão, mas uniformizaram as categorias de proteção, estabelecendo objetivos a serem atendidos, com foco no desenvolvimento sustentável e na compatibilização entre a preservação dos recursos naturais e os interesses sociais e econômicos (MILARÉ, 2015).

De acordo com dados disponibilizados em 28 de janeiro de 2019, pelo Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC, o Brasil possui 2.309 (duas mil trezentas e nove) unidades de conservação, sendo 742 (setecentos e quarenta e duas) pertencentes ao grupo de proteção integral e 1.567 (mil quinhentas e sessenta e sete) integram o grupo de uso sustentável. Dessas, boa parte ainda se encontra pendente de implementação por falta de infraestrutura adequada, recursos humanos e em razão do déficit em investimentos financeiros, que permitam a sua consolidação, em que pese os 18 (dezoito) anos de vigência da Lei (BRASIL, 2019; GELUDA et al, 2015).

Neste cenário de carência de recursos para implementação e manutenção de UCs, faz-se imprescindível cuidar para que os instrumentos disponíveis para a destinação de recursos sejam eficazes e estejam em contínuo processo de aprimoramento, visando conferir efetividade às ações de conservação ambiental.

A compensação ambiental é um desses instrumentos trazidos pela legislação brasileira, reafirmado pela Lei nº 9.985/00 em seu artigo 36 e, consiste num mecanismo financeiro que tem por escopo apoiar a criação e manutenção de unidades de conservação a partir do financiamento prestado por aqueles que desenvolvem atividades potencial ou efetivamente causadoras de significativo impacto ambiental.

Projetos e empreendimentos que impactam de maneira significativa os recursos naturais tem se multiplicado visando, sobretudo, atender às necessidades contemporâneas cada vez mais crescentes por transporte, energia, recursos hídricos e minerais, por exemplo. Conforme as diretrizes que regem a compensação ambiental, todos esses empreendimentos, a partir das considerações expostas no Estudo de Impacto Ambiental – EIA e correspondente Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, relacionadas a geração de impactos ambientais significativos, são passíveis de aportar recursos para a conservação, visando compensar impactos ambientais residuais que não poderão ser evitados ou mitigados.

Sabe-se que a compensação ambiental é um importante instrumento de apoio financeiro à manutenção e consolidação de unidades de conservação, considerando os vultosos recursos e a possibilidade traçar estratégias que trarão maiores benefícios a médio e longo prazo. Até o mês de maio de 2019, R\$ 1.406.906.301,91 (um bilhão e quatrocentos e seis milhões e novecentos e seis mil e trezentos e um reais e noventa e um centavos) já foram destinados pelo órgão licenciador federal e aguardam a realização dos respectivos Termo de Compromisso de Compensação Ambiental junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, para que sejam disponibilizados para a realização de ações junto as UCs (ICMBIO, 2019).

Apesar de todo o caminho trilhado em busca do delineamento de normativas que lastreiem a sua implementação, o instrumento da Compensação Ambiental ainda guarda pontos obscuros e é palco de extensas discussões doutrinárias e até mesmo conceituais - como é o caso da sua natureza jurídica, extensão da responsabilidade do empreendedor e metodologia de destinação de recursos.

É notória a necessidade de aprimoramento do instrumento, considerando a existência de entraves decorrentes da insegurança jurídica, da burocracia e da ausência de sistematização da tramitação dos procedimentos, somada a carência de pessoal técnico especializado para apreciar as demandas e metodologias, o que acaba por manter pendentes nos órgãos ambientais um amplo volume de recursos passíveis de cobrança e destinação (GELUDA, 2015).

Ressalte-se, que ainda que a Legislação Federal seja de observância obrigatória em suas normativas gerais, em vista das diretrizes descritas no artigo 23 da Constituição Federal, regulamentado por meio da Lei Complementar nº 140/11, que atribui a competência concorrente entre os entes federativos nas ações voltadas a preservação e defesa do meio ambiente, os Estados e Municípios tem autonomia para editar normativas próprias atentas as peculiaridades regionais e locais, desde que respeitem os limites mínimos estabelecidos pela Legislação Federal que disciplina o tema. (BRASIL, 2011).

Observa-se que as legislações estaduais e municipais que regulamentam a temática, carecem por vezes, de mecanismos que possibilitem uma melhor harmonização com as normativas federais, o que torna o processo confuso, pouco transparente e alvo de questionamentos por parte dos empreendedores. Por consequência, toda a complexidade que envolve a temática e os obstáculos já citados, tem colaborado para a ineficiência deste auxílio e tornado árdua a consolidação das UCs.

A exemplo de outros Estados, que passaram a prever regulamentações próprias, o Estado da Bahia regulamentou por meio do Decreto nº 16.988/16, a Compensação Ambiental, já prevista na Lei Estadual nº 10.431/06, estabelecendo metodologia própria para cálculo e execução do mecanismo financeiro no Estado (BAHIA, 2016).

Da mesma forma, buscando suprir a lacuna legislativa na esfera federal que era alvo de críticas inclusive pelo Tribunal de Contas da União - TCU, foi publicada a Lei nº 13.668/18, que trouxe entre outras diretrizes, novas possibilidades para a execução do mecanismo financeiro por meio da autorização da criação de fundo privado a ser gerido e administrado por instituição financeira oficial, selecionada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio (BRASIL, 2018b).

Assim, tem-se atualmente múltiplos caminhos para a implementação da compensação ambiental, vinculados aos órgãos ambientais responsáveis pelo licenciamento dos empreendimentos junto aos diferentes entes federativos, para os quais se faz necessário traçar estratégias com objetivo de otimizar a cobrança, o gerenciamento e a destinação dos recursos para as UCs impactadas.

Dessa forma, o presente trabalho tem por escopo comparar os mecanismos financeiros propostos pelo sistema federal e baiano, analisando potencialidades e fragilidades, que colaboram para o seu aprimoramento jurídico. Além disso, este

estudo analisa ainda, as práticas realizadas pelos órgãos ambientais durante a execução dos mecanismos financeiros da compensação ambiental à luz da Lei de Improbidade Administrativa.

Neste ensejo, o estudo realizado se direcionou especificamente a:

- a) Sistematizar dados disponíveis sobre normativas, mecanismos, metodologias e estratégias desenvolvidas pela União e pelo Estado da Bahia;
- b) Analisar comparativamente os mecanismos financeiros para gestão dos recursos da compensação ambiental desenvolvidos pela União e Estado da Bahia;
- c) Estabelecer relações entre a utilização de recursos da compensação ambiental e a conservação da biodiversidade;
- d) Discutir possibilidades de aplicação da Lei nº 8.429/92, que traça diretrizes relacionadas a improbidade em aspectos da execução de mecanismos financeiros adotados para a compensação ambiental.

Para tanto, como roteiro metodológico foi realizada revisão de literatura correspondente ao tema e análise comparativa, somada a coleta de dados secundários junto aos órgãos ambientais vinculados a União e Estado da Bahia, disponibilizados gratuitamente em seus respectivos endereços eletrônicos. Dessa forma, foram examinados os dados disponíveis em atas, relatórios, normativas e outros documentos de relevância, que expõem informações relacionadas especificamente a:

- a) Normatização mínima entre os mecanismos financeiros praticados pelos entes federativos;
- b) Remuneração e a possibilidade de descontos de custos de logística do montante compensatório nas execuções diretas por parte do próprio empreendedor;
- c) Remuneração e custeio do mecanismo financeiro nas execuções indiretas (aporte) por mecanismos financeiros outros;

Desse modo, o capítulo I aborda uma análise conceitual das estruturas que compõem os mecanismos financeiros elaborados visando o financiamento de ações voltadas a conservação ambiental.

No capítulo II, há uma sistematização da evolução histórica do instituto, dos questionamentos jurídicos e operacionais, além das normativas e estratégias utilizadas por estes entes federativos na implementação e execução da compensação ambiental.

O capítulo III, por sua vez, expõe uma análise comparativa das possibilidades de apresentadas pelos mecanismos financeiros que orientam a gestão dos recursos da compensação ambiental no sistema federal e baiano, atentando-se para a perspectiva da normatização do instituto, possibilidades de remuneração aos empreendedores, bem como custeio da logística de execução das ações.

O capítulo IV, destina-se a uma discussão mais abrangente, sobre aspectos dos mecanismos financeiros para a compensação ambiental à luz da Lei nº 8.429/92, que traça diretrizes relacionadas a improbidade administrativa.

Ao final, as considerações finais e recomendações, propõem medidas que ao longo do trabalho mostraram-se aptas a auxiliar na operacionalização dos sistemas de compensação ambiental, com vistas a conferir maior eficiência e efetividade ao instituto.

CAPÍTULO I

O FINANCIAMENTO DA CONSERVAÇÃO AMBIENTAL

O papel da criação de áreas protegidas como estratégia para a conservação da biodiversidade é inegável. Inicialmente, estas áreas eram propostas como forma de resguardar e proteger *“um espaço geográfico imutável, imóvel, inabalável e incomunicável, como se fossem ilhas plásticas de biodiversidade [...] excluindo inclusive o ser humano do seu contexto”* (SOUZA, 2015, pag. 16).

No entanto, com a evolução do entendimento ao longo do tempo, a instituição dessas áreas passou a se aproximar dos estudos científicos já desenvolvidos que apontavam a necessidade de conservação dos habitats, bem como de resguardar e proteger a ocorrência de processos ecológicos nas respectivas áreas. Conforme o entendimento de Primack e Rodrigues (2001), essa prática é considerada como uma das formas mais eficientes de intervenção para a conservação da biodiversidade.

Embora essa política de criação de áreas protegidas tenha sido amplamente utilizada em diversos países do mundo, nem sempre foi alvo de um adequado planejamento, o que desencadeou uma série de problemas associados principalmente a regularização fundiária, de infraestrutura e pessoal, que atingem grande parte das unidades de conservação brasileiras e comprometem a sua consolidação (PELLIN et al, 2007).

O tamanho e local das áreas protegidas no mundo todo, são frequentemente determinados pela distribuição das populações, pelo valor da terra e pelos esforços de conservação de cidadãos conscientes. Em muitos casos a terra é preservada por não ter valor comercial imediato [...] Embora a maioria dos Parques e áreas de conservação tenham sido adquiridos e criados por outras razões que não o seu valor de conservação, dependendo da disponibilidade de dinheiro e de terra, uma literatura considerável na área de ecologia da paisagem tem discutido as melhores formas de planejamento de áreas de conservação (PRIMACK, RODRIGUES, 2001, p.224).

De acordo com os dados trazidos pelo Ministério do Meio Ambiente (2009), no ano de 2008, recursos destinados pela União para a gestão ambiental correspondiam a apenas 0,12% do orçamento, o que significava um aumento de 6,83% em relação à média dos valores destinados à pasta desde o ano 2000. No entanto, neste mesmo período de 2000 a 2008, houve um incremento de 78,46% em áreas protegidas correspondentes a novas unidades de conservação federais.

Em 2018, um estudo semelhante foi publicado pela WWF-Brasil, demonstrando a evolução temporal dos investimentos realizados pela União, Estados e Municípios para a gestão ambiental. A análise realizada, tomou por base os investimentos realizados no período de 2007 a 2016, por meio dos quais é possível observar que houve aumento da destinação de recursos até o ano de 2013 e a partir do ano de 2014, nota-se uma redução dos aportes. Esse momento coincide com o início do período de recessão econômica enfrentado pelo país e a adoção de medidas de contenção de gastos públicos (WWF, 2018).

Entretanto, mesmo no período onde os investimentos foram mais expressivos, como é o caso do ano de 2013 (onde chegaram a R\$ 13,1 bilhões), quando comparado ao investimento junto outras políticas públicas, a exemplo do Programa Bolsa Família, o montante aportado para gestão ambiental representa apenas 50% dos valores aportados para manutenção desse programa (WWF, 2018).

Assim, verifica-se que o descompasso entre os esforços de conservação empreendidos e a capacidade estatal de manutenção se mantém, evidenciando dessa forma, falhas no processo de planejamento e implementação das ações de gestão e conservação ambiental.

As unidades de conservação, consideradas enquanto espaços territoriais instituídos pelo poder público em razão dos atributos ecológicos que demandam o estabelecimento de regras próprias para regular, não apenas o grau de intervenção humana, mais ainda, as possibilidades de uso dos recursos naturais ali presentes, são diretamente afetadas por essa carência de recursos (BRASIL, 2000).

Muanis (2009) destaca que a implementação de uma unidade de conservação pressupõe o avanço de cinco fases, quais sejam: criação, pré-estabelecimento, estabelecimento, pré-consolidação e consolidação. Essas fases contemplam desde o estágio inicial de propositura de instrumento legal para a criação da UC, planos de manejo, propostas de integração com a comunidade e operacionalização. De acordo com o estudo, verificou-se que o atendimento dessas fases duraria em média cinco anos, levando-se em conta a disponibilidade do fluxo de recursos financeiros suficientes para fazer frente às necessidades de cada fase, e corresponderiam a somas que poderiam variar de R\$ 3,3 milhões a R\$5,5 milhões de reais a depender da possibilidade ou não de visitação às UCs.

Este cenário de fragilidade de consolidação e frequente insuficiência dos valores aportados pelo Poder Público para a gestão das UCs, acaba por aumentar a

demanda por outras fontes de financiamento, que permitam complementar as lacunas existentes, tornando viável a proteção dessas áreas.

A Convenção da Diversidade Biológica firmada durante a realização da ECO 92 da qual o Brasil é signatário, já afirmava a importância das ações voltadas a conservação *in situ*, destacando em seu artigo 21, a necessidade do estabelecimento e aprimoramento de instrumentos econômicos e mecanismos financeiros para a implementação de ações voltadas à conservação da biodiversidade, incluindo metodologias para monitoramento e critérios para avaliação da sua eficácia.

Tradicionalmente, as atividades de gestão e conservação ambiental contam com apoio financeiro governamental, somado a doações e recursos privados destinados a fomentar essas iniciativas. Entretanto, este cenário tem sido ampliado, na medida em que estão sendo concebidos novos instrumentos geridos por diversos entes, tanto públicos quanto privados, direcionados especificamente para a temática (YOUNG, 2005).

Neste sentido, alguns instrumentos econômicos e financeiros tem sido estudados quanto ao seu potencial para colaborar com a conservação ambiental, como é o caso dos pagamentos por serviços ambientais, imposto de renda ecológico, ICMS ecológico, fundos e em especial a compensação ambiental, prevista no artigo 36 da Lei 9.985/00 (RIVA, FONSECA, HASENCLEVER, 2007).

Alguns desses instrumentos econômicos já têm sido estruturados e executados visando primordialmente, a obtenção de recursos financeiros para auxiliar a ação governamental, por meio do estímulo monetário, para que sejam adotados ou desestimulados determinados comportamentos, visando maximizar a preservação dos recursos naturais (WWF, 2009; FRANCO, FIGUEIREDO, 2007).

existem mecanismos que buscam embutir os custos da poluição e dos danos ambientais nos preços dos produtos através da "internalização" destes, de modo que os custos sejam assumidos pelos agentes produtores e consumidores, fazendo com que as externalidades possam ser reduzidas pela internalização de seus custos. Desta forma, a regulação econômica introduz o conceito de "poluidor pagador", ou seja, de alguma forma o poluidor deve arcar com os custos decorrentes da poluição gerada (FRANCO, FIGUEIREDO, 2007, P. 251).

O princípio poluidor pagador, pauta-se no entendimento de que existem custos ambientais na implementação de empreendimentos que devem ser incluídos nos cálculos do negócio, para que sejam suportados por todos aqueles que integrem a cadeia de produção e consumo do bem produzido, evitando assim, o

compartilhamento das externalidades dele decorrentes (SARLET, FENSTERSEIFER, 2014).

Estes mecanismos representam, uma importante fonte de recursos em especial, para países em desenvolvimento ou ainda, aqueles que convivem com importantes desafios do ponto de vista social (como é o caso do Brasil), onde a pauta ambiental compete com a alocação de recursos em pastas consideradas prioritárias e há intensa pressão sobre os recursos naturais, para atender as demandas da população além da manutenção de atividades econômicas (WWF, 2009).

a) Tributos

Os tributos são prestações pecuniárias obrigatórias, instituídas por Lei, com o objetivo de captar recursos para que o Estado possa fazer frente às necessidades da população. Dentre as espécies de tributos, encontram-se as taxas, que representam aqueles valores exigidos a partir da utilização de determinado serviço público pelo contribuinte, e os impostos, que são exigidos independentemente da vinculação à uma contrapartida específica (MARTINS, 2013).

A Constituição Federal instituiu alguns tributos, como é o caso do ICMS, que tem o intuito de regular a circulação de bens e serviços. Este imposto é de responsabilidade Estadual, no entanto tem destinação de $\frac{3}{4}$ dos valores arrecadados, adstritos à regras impostas pela própria Constituição, de modo que restam aos Estados a liberdade para definir o modo como se dará o repasse de $\frac{1}{4}$ dos valores arrecadados aos municípios, sendo vedado no entanto, a destinação desses valores a órgãos, fundos e despesas (SABBAG, 2017).

Nessa linha, alguns Estados, a exemplo do Paraná, São Paulo, Pernambuco, Tocantins, Amapá e Minas Gerais, optaram por destinar este último percentual para os municípios, em recompensa pela manutenção de áreas protegidas em seus territórios, tem-se aí o ICMS Ecológico. Essa modalidade já vem sendo utilizada desde o ano de 1992 e tem sido considerado um importante estímulo para a conservação dessas áreas (FRANCO, FIGUEIREDO, 2007).

O imposto de renda – IR por sua vez, exigido a partir da verificação de incrementos financeiros ou patrimoniais, é gerenciado pela União, submetendo-se a critérios e diretrizes propostas em Lei e constitui uma importante fonte de receitas que

leva em conta, além da totalidade dos valores acrescidos à renda dos contribuintes, as alíquotas estabelecidas de forma progressiva (SABBAG, 2017).

Em relação a este imposto, há um projeto de Lei de nº 5.974/05 em trâmite junto ao Congresso Nacional que prevê a possibilidade de dedução de valores devidos a título de imposto de renda para os contribuintes que invistam em projetos ambientais (RIVA, FONSECA, HASENCLEVER, 2007).

Além disso, a literatura ainda destaca dentre os principais tributos alinhados à essa preocupação ambiental, algumas taxas instituídas principalmente visando estimular a redução do consumo de produtos poluentes, como é o caso das taxas cobradas para o gerenciamento de resíduos sólidos e efluentes. No entanto, a sua implementação no Brasil ainda ocorre de maneira tímida (FRANCO, FIGUEIREDO, 2007).

b) Pagamento por serviços ambientais - PSA

O conceito de pagamento por serviço ambiental, de maneira simples, está relacionado a uma política ambiental econômica que possibilita que aqueles que adotem práticas benéficas para a conservação, sejam remunerados por outros indivíduos que reconheçam além da importância, o valor econômico associado a essas ações (AGUIAR, 2011).

De acordo com o Millennium Ecosystem Assesment (2005), os serviços ambientais consistem em benefícios fornecidos pelos ecossistemas, que viabilizam as condições de vida no planeta e podem ser classificados como serviços de suporte, de provisão, de regulação, sendo que a maioria dos casos de PSA verificados na literatura relacionam-se diretamente aos benefícios associados ao adequado uso do solo, como é o caso dos programas voltados a conservação da biodiversidade e sequestro de carbono, por exemplo.

No Brasil, embora não haja ainda, legislação específica que regule a nível federal uma política de pagamento por serviços ambientais, a Lei nº 12.651/2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, prevê em seu artigo 41, inciso I, o PSA como uma forma de apoiar e incentivar a preservação e recuperação do meio ambiente por meio da *“retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, isolada ou*

cumulativamente,” como por exemplo: a conservação das águas, dos serviços hídricos, a conservação da biodiversidade e o melhoramento do solo (BRASIL, 2012).

Vários estudos têm sido realizados, no sentido de elaborar um valor de referência que oriente o mercado, estimulando o uso sustentável dos recursos naturais. Embora não haja ainda consenso quanto às técnicas utilizadas para valoração econômica ambiental, trata-se de um mecanismo que contribui para a elaboração de políticas públicas (a exemplo de uma futura Política de Pagamento por Serviços Ambientais – PSA) que permitam fomentar o uso racional dos bens ambientais e a conservação ambiental (FONSECA, LIMA, REZENDE, 2014).

Alguns estados a exemplo de Minas Gerais e Bahia, já publicaram legislações específicas disciplinando o tema e utilizam o PSA como ferramenta para estimular a preservação ambiental, tomando por base metodologias de valoração ambiental que consideram, em especial o valor de uso, o custo de oportunidade e a disposição a pagar (MINAS GERAIS, 2011; BAHIA, 2015).

c) Fundos

Os fundos são instrumentos constituídos com o objetivo de reunir recursos financeiros a serem aplicados em prol de determinado objetivo. Esta ferramenta pode ter natureza pública ou privada, sendo utilizada para auxiliar no fortalecimento de instituições, no agrupamento e distribuição de recursos, bem como na ampliação da escala de trabalho.

O Global Environmental Facility (GEF, 1999), no documento Avaliação da experiência com fundos de conservação, afirma que os fundos ambientais “não são simples mecanismos financeiros. Devem ser vistos como instituições que têm diferentes papéis, entre eles o de atuar como atores chave do desenvolvimento de estratégias nacionais de conservação (...) e como órgãos técnicos especializados que podem trabalhar com agências públicas e privadas a fim de desenvolver parcerias gerenciais ágeis e eficazes e, em alguns países, como capacitadores e gestores de um grupo emergente de organizações não governamentais que estão sendo incorporadas à conservação da biodiversidade” (GELUDA, 2015, p. 177).

De acordo com estudo elaborado pela WWF (2009), já foram criados em todo o mundo, mais de 50 (cinquenta) diferentes fundos voltados a conservação da natureza em sua maioria, geridos por entidades não governamentais, por meio do fomento a ações de longo prazo.

d) Subsídios

Por meio dos subsídios, os empreendedores aceitam a imposição de determinadas condicionantes à sua atuação frente a investimentos, modo de produção e até mesmo limitações ao uso e ocupação do solo, em troca de benefícios fiscais, redução de impostos ou ainda, restituições monetárias (PRIMACK, RODRIGUES, 2001).

De acordo com Motta, Ruienbeek e Huber (1996), a utilização deste instrumento como ferramenta para fomentar a conservação tem sido uma estratégia que tem gerado bons resultados, em especial quando utilizadas visando reduzir e controlar a emissão de poluentes, incentivar o reflorestamento ou ainda, estimular a estruturação e implementação de novas tecnologias sustentáveis.

e) Compensação ambiental

A compensação ambiental prevista no artigo 36 da Lei 9.985/2000 (instrumento que será explorado mais detalhadamente neste trabalho) pressupõe o aporte de recursos por aqueles que desenvolvam atividades potencial ou efetivamente impactantes ao ambiente, para que sejam revertidos em prol da criação e consolidação de unidades de conservação.

Diferentemente das demais condicionantes do licenciamento — que são estabelecidas para cada impacto previsto no EIA —, a obrigação constante do art. 36 da Lei do SNUC, ao ser dimensionada conforme o grau de impacto do empreendimento e ao incidir sobre o seu custo, promove a inserção da variável ambiental no planejamento econômico da obra ou atividade. Isso se dá porque, com a redução do respectivo grau de impacto, serão também minorados os custos a serem internalizados a título de compensação ambiental, ou seja, quanto menos impacto ambiental o projeto possivelmente causar, menor será o percentual da compensação a ser calculado sobre os seus custos (MACIEL, 2012, p. 111).

Este instrumento que já era previsto antes mesmo da publicação da Lei 9.985/00, surgiu regulamentado por resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA. Atualmente, passa por contínuas transformações em nível federal quanto nos Estados, tendo em vista o potencial enquanto instrumento para geração de recursos financeiros para a consolidação de áreas protegidas.

1.1 Mecanismos financeiros: Conceito e características

Todos estes instrumentos descritos, guardam em si semelhanças tendo em vista serem compostos por mecanismos financeiros articulados às suas diretrizes estruturais. Conforme o entendimento de Geluda et al (2015), um mecanismo financeiro pode ser conceituado como um instrumento que viabiliza o fluxo de recursos entre financiadores e beneficiários de projetos e programas, promovendo uma atuação estratégica que permite facilitar o acesso aos investimentos e maximizar rendimentos.

Essas ferramentas são utilizadas para proporcionar a gestão de recursos não apenas para demandas ambientais, mas também para projetos que atendam as mais diversas áreas e objetivos, como é o caso de projetos sociais e científicos.

Para a existência de um mecanismo financeiro fazem-se necessários à sua estruturação, elementos que permitam nortear seus objetivos e ações, bem como seu funcionamento. Desse modo, cada mecanismo deve ter clara a sua missão, a sua natureza jurídica, seus objetivos, quais as fontes de recurso, tipologias de operações financeiras, bem como regras de governança e procedimentos a serem adotados para a sua operacionalização (GELUDA, 2015).

Entretanto, mesmo diante de todas essas alternativas pensadas para auxiliar na redução do déficit de investimentos necessários à conservação dos recursos naturais, o desafio de implementar e consolidar estes mecanismos ainda permanece, uma vez que ainda são utilizados de forma pontual.

Esses instrumentos representam ainda uma parcela muito pequena de medidas de política ambiental se comparada com as regulações diretas e também, na maioria das vezes a aplicação prática do instrumento é feita de forma bastante distinta de sua concepção teórica, surtindo efeitos também não previstos, em particular com o que toca à compatibilidade com o “princípio do poluidor pagador” (FRANCO, FIGUEIREDO, 2007, P. 257).

O desafio de manter e consolidar as ações de conservação ambiental tem se tornado cada vez mais emergente, diante da necessidade de preservar os biomas e a biodiversidade, além de assegurar a disponibilidade de recursos naturais para as presentes e futuras gerações.

Além disso, a complexidade que envolve a matéria já sinaliza que é preciso não apenas garantir a disponibilidade de receitas que viabilizem a manutenção das ações de conservação ambiental a longo prazo, mas sobretudo, assegurar a sua efetiva

aplicação, estimulando a integração das comunidades para que auxiliem no processo de preservação e gestão, considerando os benefícios diretos e indiretos gerados à população com a manutenção da biodiversidade, das águas e regulação do clima, por exemplo (WWF, 2009).

Franco e Figueiredo (2007) destacam que o uso desses instrumentos junto às ações de conservação representa um horizonte de novas possibilidades para a construção de uma gestão ambiental mais efetiva, que utilize não apenas instrumentos de repressão ou voltados a reparação de danos, mas, atue de maneira preventiva, estimulando a prática de ações compatíveis com a valorização e a manutenção dos recursos naturais.

No entanto, vale destacar que uma gestão ambiental eficiente deve integrar esses mecanismos aos instrumentos de coerção e de comando e controle, tendo em vista que existem situações que não se pode prescindir da aplicação de medidas de repressão e reparação para coibir e prevenir a ocorrência de danos ambientais.

Os instrumentos de comando e controle na gestão ambiental têm como escopo precípua garantir o manejo adequado das atividades potencialmente danosas ao meio ambiente, estabelecer diretrizes técnicas da exploração econômica, além de também fixar normas e regramentos ambientais, com suas respectivas e eventuais consequências, sanções e penalidades. Por este motivo, os instrumentos de comando e controle também são denominados de instrumentos de regulação direta, destinados ao condicionamento da adequada fruição dos recursos naturais em sociedade (OLIVEIRA, 2016, p. 80).

Essas medidas de comando e controle são introduzidas pelo Estado com o objetivo de gerenciar conflitos ambientais decorrentes da disputa entre interesses públicos e privados, proporcionando condições mínimas para que sejam atendidos os objetivos descritos na política ambiental brasileira, conforme determina a Constituição Federal. Dessa forma, não há como prescindir da aplicação destas medidas, até mesmo porque conforme destacado, estes instrumentos financeiros ainda são utilizados de forma tímida.

CAPÍTULO II

COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

O Brasil, adotando uma visão sistêmica e atenta a manutenção da qualidade ambiental, publicou a Lei nº 6.938/81 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA. Esta Lei trouxe importantes inovações para o ordenamento jurídico ao assegurar mecanismos capazes de orientar a gestão e controle do uso dos recursos naturais, por meio de uma série de instrumentos destinados a auxiliar a ação governamental, como é o caso da avaliação de impactos ambientais, do licenciamento de atividades potencial ou efetivamente poluidoras, e da criação de espaços territoriais alvo de especial proteção (LEITE, FERREIRA, 2010).

Estes espaços abrangem não apenas as unidades de conservação típicas, isto é, aquelas que posteriormente passaram a se enquadrar na previsão trazida pela Lei nº 9.985/00, que estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, mas também, as áreas consideradas de preservação permanente, as de uso restrito e reservas legais, conforme descrição da Lei nº 12.651/12, e ainda, as áreas de preservação especial disciplinadas pela Lei nº 6.766/79.

As unidades de conservação típicas (destacadas neste trabalho) são passíveis de criação e gerenciamento por todos os entes federativos, e destinam-se especialmente a conservação de comunidades biológicas, belezas cênicas e atributos paisagísticos, com o objetivo de viabilizar a ocorrência de processos ecológicos essenciais. Desse modo, esta categoria de área protegida é também alvo de regulação própria que define limites e regime de uso, grau de interferência humana, entre outras diretrizes voltadas a assegurar adequadamente a sua proteção (MILARÉ, 2015).

O licenciamento ambiental por sua vez, é previsto no artigo 10 da Lei 6.938/81 e foi regulamentado pelas Resoluções CONAMA 01/86 e 237/97, constituindo um instrumento da PNMA direcionado a orientar a possibilidade ou não, de realização de atividades potencial ou efetivamente poluidoras, considerando os impactos que irão gerar do ponto de vista econômico, social e ambiental (BRASIL,1981).

A Constituição Federal de 1988 recepcionou as diretrizes da Lei nº 6.938/81 e em seu artigo 225, consagrou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado com fundamento no princípio do desenvolvimento sustentável, reafirmando no

parágrafo 1º, inciso III do mesmo artigo, a necessidade de criação e manutenção de espaços territoriais alvo de especial proteção, a fim de que haja a proteção de atributos ecológicos. Da mesma forma, no parágrafo 1º, inciso IV, estabelece o papel do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA, como instrumento para promover a prática de atividades econômicas em consonância com a observação das normas de proteção ao meio ambiente. (BRASIL, 1988; LEITE, FERREIRA, 2010).

Desse modo, o licenciamento ambiental tem importância ímpar na manutenção da qualidade ambiental, uma vez que durante sua tramitação são analisados os estudos de impacto ambiental correspondentes ao empreendimento, os prognósticos e a partir daí podem ser concedidas licenças e estabelecidas condicionantes que visam, sobretudo, minimizar as externalidades negativas deles decorrentes.

Estas externalidades correspondem em síntese, a uma falha no processo, o qual permite que consequências, sejam elas positivas ou negativas, decorrentes do exercício das atividades não sejam completamente suportadas pelo agente que as gerou, passando assim a recair sobre terceiros (NUSDEO, 2006).

É importante esclarecer que:

o licenciamento se utiliza da avaliação de impactos ambientais, no âmbito do EIA, para análise da viabilidade dos empreendimentos, que contempla medidas de controle ambiental visando evitar, reduzir e compensar os impactos identificados. Essas medidas podem ter caráter compensatório ou de mitigação, e não devem ser confundidas com a Compensação Ambiental. Esta última é uma obrigação legal que busca alcançar ganhos para a conservação da biodiversidade *vis a vis* a perda ou degradação dos recursos naturais que ficam indisponíveis para o meio ambiente, por meio de apoio à criação e manutenção de unidades de conservação (GIASSON, CARVALHO, 2012 p.6).

Nesse sentido, as medidas de mitigação, correspondem a medidas de controle ambiental definidas a partir de estudos técnicos, que tem por objetivo regulamentar e orientar a execução das atividades em atenção a manutenção da qualidade ambiental. As medidas de prevenção buscam, por sua vez, impedir que sejam realizadas ações que impliquem em impactos negativos ao ambiente, ao passo que as medidas compensatórias serão implementadas diante da impossibilidade de mitigação e prevenção desses impactos negativos. Vale destacar que para essas últimas, não é necessário identificar a sua vinculação direta com aspectos identificados no empreendimento, sendo consideradas conforme entendimento de Milaré (2015, p.797) como *“recompensa por eventuais impactos negativos não mitigáveis”*.

Dessa forma, durante o procedimento de licenciamento ambiental, além de medidas de prevenção e mitigação de impactos detectados nos estudos ambientais que subsidiam a concessão ou não de licenças, bem como o estabelecimento de condicionantes, a legislação brasileira prevê a indicação de medidas de compensação ambiental, considerando que mesmo após a implementação destas medidas, restarão ainda danos residuais, sendo esta, uma ferramenta destinada a maximização de serviços ecossistêmicos e fomento a unidades de conservação (GIASSON, CARVALHO, 2012).

2.1 A Compensação Ambiental no cenário brasileiro

A compensação ambiental é marcada por grande divergência doutrinária em torno da sua natureza jurídica. Alguns autores admitem que o instituto expressaria natureza jurídica tributária, outros, preço público, tarifa, medidas de intervenção no domínio econômico, contribuição social, reparação ambiental. Como se verá adiante, apesar de ainda não haver consenso sobre a temática, alguns destes posicionamentos foram descartados pelo Supremo Tribunal Federal - STF, na ocasião em que julgou a ação direta de inconstitucionalidade nº 3.378/04.

Desse modo, filiamo-nos ao posicionamento defendido por CAPELLI (2011), que compreende a compensação ambiental (prevista no artigo 36 da Lei 9.985/00), como instrumento pautado no princípio do usuário-pagador, que pressupõe o compartilhamento das obrigações relacionadas ao apoio, criação ou manutenção de unidades de conservação, por todos os empreendimentos considerados responsáveis por promover significativo impacto ambiental negativo ao ambiente, conforme as considerações trazidas pelo EIA/RIMA.

É importante destacar que a razão para exigência de tal obrigação, nasce da necessidade de reduzir os impactos ambientais gerados por estes empreendimentos, para os quais não há possibilidade de minimização ou neutralização por outras medidas de mitigação adotadas. Dessa forma, cabe ao órgão ambiental a fixação de valores, tendo por base o grau de impacto e a soma dos investimentos necessários para implantação do empreendimento, além da indicação das unidades de conservação beneficiárias dos recursos.

A compensação ambiental surgiu no ordenamento jurídico brasileiro com a aprovação da Resolução CONAMA 10/1987. Naquela época, o instrumento

direcionava-se aos empreendimentos responsáveis pela destruição de florestas e indicava como requisito prévio à instalação, a criação de uma estação ecológica (CONAMA, 1987).

Em 1996, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) editou a Resolução nº 02, que acabou por revogar a Resolução nº 10/1987, que trouxe novas diretrizes para a compensação ambiental. Desse modo, para fazer face aos impactos não mitigáveis desencadeados pelos empreendimentos, passou-se a exigir não apenas a criação de uma estação ecológica, mas também o apoio por meio do custeio de atividades ou bens necessários a manutenção e monitoramento das UCs existentes ou a serem criadas, em montante proporcional aos danos causados (CONAMA, 1996).

No ano de 2000 foi publicada a Lei nº 9.985, responsável por disciplinar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC. Esta normativa incorporou o instituto da compensação ambiental em seu artigo 36, como forma de promover a conservação ambiental e a manutenção de unidades de conservação de proteção integral a partir da contrapartida de empreendimentos potencial ou efetivamente poluidores, após análise do órgão ambiental durante o procedimento de licenciamento ambiental (BRASIL, 2000).

A compensação visa internalizar os custos ambientais nas decisões dos agentes econômicos na medida em que tem o propósito de estimular que os empreendedores utilizem melhores tecnologias e escolham locais mais adequados (menos frágeis do ponto de vista ambiental) para receberem as atividades econômicas. A lógica por trás do mecanismo de compensação é: quanto mais adequado do ponto de vista da capacidade de suporte for o local proposto para o empreendimento e mais apropriadas forem as tecnologias utilizadas, menores tenderão a ser os impactos negativos não mitigáveis gerados e, conseqüentemente, menor será o percentual a ser estabelecido para compensação ambiental. Ao contrário, quanto mais frágil o local proposto para a atividade e menores forem os investimentos em tecnologias apropriadas para reduzir os impactos negativos, maior será o percentual destinado à compensação (PELLIN et al, 2007. P. 7).

Este mecanismo encontra-se, como já destacado, alinhado aos princípios do poluidor-pagador, que orienta a responsabilização de todos aqueles direta ou indiretamente envolvidos na realização de atividades pelos impactos ambientais causados e conseqüente internalização dos passivos gerados, e do princípio do usuário-pagador, na medida em que sinaliza o dever de utilizar racionalmente os recursos naturais (SARLET, FENSTERSEIFER, 2014).

O Decreto nº 4.340/2002 cuidou da regulamentação do SNUC, trazendo detalhamento do modelo adotado pelo Brasil para criação, gestão compartilhada das unidades de conservação, manejo, bem como da exploração de bens e serviços. Além disso, cuidou de estruturar diretrizes para estimular a formação de corredores ecológicos e mosaicos entre as UCs, visando conferir proteção integrada e sistêmica dos recursos naturais (MILARÉ, 2015).

Ademais, o Decreto em comento estabeleceu no artigo 33, uma ordem de prioridade na aplicação de recursos decorrentes da compensação ambiental. Inicialmente oportunizou que os recursos fossem direcionados a regularização fundiária e demarcação das terras, bem como a construção e alterações necessárias ao plano de manejo, obtenção de bens e serviços, elaboração de estudos ambientais destinados a identificação de novas áreas para implantação de UCs, além de pesquisas científicas voltadas à conservação e manejo.

2.2 Discussões sobre a constitucionalidade do instituto

O mencionado artigo 36 da Lei nº 9.985/00 foi alvo de questionamento em Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, protocolada sob nº 3.378-6, em dezembro de 2004, junto ao Supremo Tribunal Federal. A ação foi movida pela Confederação Nacional das Indústrias – CNI, por entender que a normativa contrariava os princípios da legalidade, da separação de poderes e da proporcionalidade, configurando-se uma forma de enriquecimento ilícito do Estado por requerer indenização, antes mesmo de haver mensuração do dano causado pelo empreendimento.

Em síntese, a ADI questionava a atribuição do valor devido a título de compensação, vez que o cálculo deste montante levava em consideração o percentual mínimo de 0,5% dos investimentos para instalação do empreendimento, que poderia ser aumentado indefinidamente a partir da identificação do grau de impacto por meio do EIA/RIMA. Assim, ficaria a cargo do órgão ambiental definir o parâmetro que deveria ter sido estabelecido, em tese, pela legislação.

A partir daí, em meio às críticas, ao debate envolvendo sobretudo a metodologia de cálculo adotada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA para mensurar os valores devidos pelos empreendimentos a título de compensação ambiental, visando regulamentar provisoriamente a situação em meio ao cenário instável e ausência até então de

decisão por parte do STF, foi publicada a Resolução nº 371/06, pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA.

A normativa optou por fixar o valor da compensação em 0,5% dos custos da implantação, oferecendo igual tratamento aos empreendimentos (independente dos respectivos graus de impacto), até que os órgãos ambientais sistematizassem as metodologias a serem adotadas para fixação deste parâmetro (CONAMA, 2006; ALMEIDA, PINHEIRO, 2011).

Em 2008, ao julgar a ADI, o STF entendeu serem válidos em parte, os questionamentos expostos pela CNI, declarando a inconstitucionalidade da expressão “*não podendo ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento*”, que encontrava-se prevista no § 1º do art. 36 da Lei nº 9.985/00, entendendo ainda que seria dispensável a fixação de percentual, sobre o custo total do empreendimento (BRASIL, 2008, p.2).

A decisão, entretanto, considerou constitucional o instituto da compensação ambiental, não sendo identificada qualquer ofensa aos princípios jurídicos indicados. Destacou-se ainda a necessidade de proporcionalidade entre os impactos identificados no EIA/RIMA e a correspondente compensação. Assim, cessaram-se as dúvidas sobre a inconstitucionalidade da cobrança compensatória prevista pelo SNUC.

O STF pautou tal decisão no argumento de que a existência de percentual compensatório mínimo fixado em 0,5% (meio por cento) sobre o total dos custos do empreendimento contida na expressão questionada poderia ferir a razoabilidade e proporcionalidade no custeio compensatório. Desse modo, o percentual deveria refletir o efetivo grau de impacto do empreendimento, de forma que não poderia haver prévia e categoricamente, o estabelecimento de um parâmetro mínimo.

Apesar das discussões que pautaram a análise do caso, observa-se que não houve uma pacificação acerca da natureza jurídica da compensação ambiental, tendo em vista que a decisão não discutiu especificamente os fundamentos jurídicos da cobrança estabelecida pelo § 1º do artigo 36.

Dessa forma, o STF limitou-se a afastar do instituto da compensação ambiental do SNUC, qualquer semelhança a um tributo ou preço público, divergindo nas discussões às posições que reconhecem nesta, ora a natureza jurídica de “responsabilidade social partilhada” ora de uma “indenização prévia”. Ressalte-se que

as posições descritas pelos votos destacaram em sua maioria, a necessidade de proporcionalidade e correlação com os impactos efetivamente gerados.

Diante do julgamento da ADI, foi publicado o Decreto Federal nº 6.848/09 que modificou o Decreto nº 4.340/02, instituindo junto ao Ministério do Meio Ambiente a Câmara Federal de Compensação Ambiental, órgão colegiado composto por membros de diversos setores da sociedade, bem como representantes dos órgãos ambientais federais, tendo por atribuição a análise da destinação dos recursos para as UCs (BRASIL, 2009).

O Decreto confirmou a exclusão da base de cálculo, dos investimentos direcionados a mitigação de impactos ambientais, já excluídos pela Resolução CONAMA nº 371/06, além dos encargos relacionados ao financiamento e outras garantias do empreendimento, como é o caso de seguros e apólices. Além disso, fixou ainda, o percentual máximo para a compensação de 0,5%, sobre os investimentos com a implantação do empreendimento.

Ao definir que o valor da compensação ambiental será encontrado na incidência de 0 a 0,5% sobre o valor do empreendimento (exceto os custos mitigatórios de impactos ambientais), o decreto esqueceu-se de que a ADI 3.378 havia previsto que o valor da compensação ambiental deveria “ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental” – o que, obviamente, com a estipulação desse percentual, nem sempre acontecerá, visto que um empreendimento pode vir a causar um impacto ambiental que equivalha a um valor acima do que apenas 0,5% do valor por ele gasto, ainda mais com a exceção dos custos mitigatórios de impactos ambientais. Logo, permanecemos com a mesma crítica feita anteriormente a ADI 3.378. A diferença, mais uma vez, é apenas sentida por parte dos empreendedores, que, também quanto a isso, acabaram pagando um valor bem menor do que o que teriam que pagar nos casos anteriores ao decreto 6.848 (DOURADO, 2010. P.14).

Dessa forma, verifica-se que as alterações trazidas pelo Decreto contribuíram para uma redução significativa dos recursos destinados a compensação, tendo em vista a redução não apenas do percentual, mas também, da base de investimentos sobre a qual recaia a incidência do cálculo. Essas medidas, de certa maneira, afetaram a adequada proporcionalidade defendida na ADI, entre impactos prognosticados e o valor de compensação.

Com o objetivo de questionar esta nova metodologia adotada pelo Decreto 6.848/09, foram propostas as Reclamações Constitucionais nº 8.465 e nº 17.364, respectivamente pelas ONGs Instituto Socioambiental – ISA e Amigos da Terra - Amazônia Brasileira e pelo Ministério Público Federal.

As ações indicavam claramente o desrespeito a decisão ao final da ADI, com a fixação de parâmetro máximo, uma vez que tanto quanto em relação ao estabelecimento de parâmetros mínimos, seria inaceitável, considerando a possibilidade de atribuição de valor de compensação inferior ao necessário, por empreendimentos causadores de impactos de magnitude superior ao teto de 0,5%, impedindo a adequada recomposição dos danos.

Na prática, o resultado da manutenção dessa baixa amplitude para fixação do grau de impacto do empreendimento, bem como a ausência de critérios que atendessem as especificidades de cada tipologia acabaram por reduzir percentuais inclusive já calculados, como é o caso da Usina Nucleoelétrica Angra III. Neste caso, o IBAMA já havia avaliado o percentual em 1,36%, e após a edição do Decreto 6.848/2009, procedeu a readequação do valor para o teto de 0,5% (BRASIL, 2013).

As Reclamações foram analisadas nos anos de 2015 e 2014, respectivamente, ocasião em que o Tribunal negou seguimento, sem exame de mérito, sob o argumento da inadequação do instrumento jurídico utilizado para discussão relacionada a fixação dos parâmetros. Dessa forma, continuam vigentes os termos do Decreto nº 6.848/2009, não havendo atualmente uma correlação proporcional entre o impacto e o valor de compensação atribuído.

2.3 Tribunal de Contas da União: auditorias e recomendações

Em paralelo às discussões relacionadas a constitucionalidade, o Tribunal de Contas da União – TCU realizou auditoria de natureza operacional dos recursos da compensação ambiental por meio do processo TC 021.971/2007-0, tendo por objetivo avaliar a gestão de recursos. Conforme apurado no processo, até o ano de 2007 foram estimados em valores em torno de R\$700.000.000,00 (setecentos milhões de reais) e após análise, identificou-se a existência de ao menos quatro problemas centrais a serem discutidos, a saber (BRASIL, 2009):

- a) Deficiências na estrutura institucional (pessoal, aparelhamento, materiais) que poderiam comprometer a eficiência;
- b) Deficiências na operacionalização, cobrança e aplicação dos recursos;
- c) Deficiências na operacionalização do fundo, controle da gestão da Caixa Econômica Federal e respaldo legal para criação do fundo da compensação ambiental;

d) Deficiências no acompanhamento, avaliação e controle da aplicação dos recursos;

O modo de execução dos recursos da compensação ambiental adotado pelo Instituto de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, até o ano de 2006, atribuía ao próprio empreendedor a responsabilidade pelas obrigações assumidas, por meio da elaboração de termos de compromisso e planos de trabalho orientados pelo próprio órgão.

Neste sentido, o auxílio era prestado as UCs por meio da atuação direta do empreendedor vez que constitui obrigação de fazer, ou seja, se materializa com a prática de atos e realização de atividades predeterminadas pelo órgão ambiental, não sendo, portanto, imprescindível o aporte de recursos financeiros (SALVADOR, 2013).

No entanto, a adoção desta metodologia trouxe impactos a estrutura da instituição, que acabou sobrecarregada com as atribuições decorrentes do licenciamento ambiental dos empreendimentos, do acompanhamento da fixação dos valores, da elaboração dos termos de referência e planos executivos, além da fiscalização do cumprimento das obrigações.

Evidenciou-se na auditoria, que a pulverização da execução das obrigações ante a diversidade de empreendedores, gerava custos que poderiam ser minimizados na aquisição de bens e serviços caso realizados conjuntamente, além de problemas relacionados a qualidade esperada, considerando que em grande parte, não guardavam compatibilidade com a atividade fim dos responsáveis pela sua realização, demandando correções e adequações que tornavam lento o processo.

Por entender não existir restrição legal a possibilidade de execução indireta dessas obrigações, em 2007 o IBAMA firmou acordo de cooperação com a Caixa Econômica Federal para a criação do Fundo de Investimentos da Compensação Ambiental – FICA.

Por meio deste acordo, os empreendedores poderiam além de executar por si as obrigações, aportar recursos junto ao FICA. Esses valores seriam geridos pelo IBAMA, mediante autorização concedida pelo empreendedor para movimentar os recursos aportados no fundo, para cumprimento das obrigações nele pactuadas.

Entretanto, esta alternativa também foi alvo de críticas, uma vez que (BRASIL, 2013):

a) O mero depósito dos valores não era suficiente para encerrar a obrigação dos empreendedores, que permaneciam responsáveis pelo

cumprimento, mesmo cedendo ao órgão ambiental a prerrogativa de gestão dos recursos;

- b) Eventuais lucros decorrentes das aplicações dos recursos, apesar de direcionados as UCs beneficiárias, eram contabilizados pelo empreendedor, gerando despesas com o pagamento de tributos;
- c) Existiam vulnerabilidades em relação a prestação de contas;
- d) Conflitos junto a empreendedores públicos em razão das restrições relacionadas a movimentação de recursos que integram o Orçamento Geral da União;

Após vasto estudo, foi possível verificar que o TCU expediu o acórdão¹ nº 2.650/09, por meio do qual formulou uma série de recomendações aos órgãos ambientais federais e ao Ministério do Meio Ambiente, tendo em vista as fragilidades expostas ao longo da auditoria, sobretudo decorrentes da ausência de normativa que regulamentasse o modo em que se daria o cumprimento da obrigação por parte dos empreendedores, bem como para a aquisição de bens e contratação de serviços, o que tornava o processo pouco transparente.

Recomendou ainda o TCU, que fossem realizadas adequações no sistema de controle dos recursos, com o objetivo de viabilizar tanto interna quanto externamente a gestão, além da extinção do FICA. Além disso, solicitou a análise de viabilidade da propositura de lei ordinária, conforme exigência do artigo 225, §1º, IV para disciplinar a matéria (BRASIL, 2009).

Ocorre que em 2007, ano final da análise desta auditoria, foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, que incorporou parte das atribuições do IBAMA relacionadas a gestão de recursos da compensação.

Ainda em 2009, o mencionado Fundo de Investimentos de Compensação Ambiental – FICA, foi encerrado acatando a recomendação do acórdão, sem aplicação de quaisquer dos recursos integralizados, que naquela data correspondiam a R\$ 42.122.463,02 (quarenta e dois milhões, cento e vinte e dois mil, quatrocentos e sessenta e três reais e dois centavos) e mais uma vez, foi alterada a forma de execução dos recursos.

¹ Decisão final proferida sobre um processo por Tribunal Superior.

A partir da extinção do FICA, os valores passaram a ser aportados em contas escriturais ou gráficas, geridas pela Caixa Econômica Federal, que atuava como agente financeiro, enquanto o ICMBio, atuava como agente executor (BRASIL, 2013).

Em 2013, o TCU, realizou nova auditoria visando novamente, avaliar a aplicação e fiscalização dos recursos da compensação ambiental junto ao MMA, IBAMA, ICMBio e Caixa Econômica Federal após aprovação do requerimento nº 29/2012, formulado pelo Senado, por meio da sua Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle.

Na ocasião, foram identificados problemas relacionados a:

- a) Suspensão da realização de cálculos e arrecadações no período de 2007 a 2009, quando se encontrava em trâmite a ADI 3.378-6, bem como ausência de controle e monitoramento da aplicação dos recursos;
- b) Ausência de critérios de validação dos valores atribuídos como custos de implantação informados pelos empreendedores;
- c) Ausência de método para estabelecimento do grau de impacto, diante das tipologias dos empreendimentos;
- d) Passivo de processos de licenciamento sem cálculo dos valores de compensação e destinação;
- e) Atraso no cumprimento de prazos e judicialização dos questionamentos dos empreendedores sobre as práticas dos órgãos ambientais;
- f) Depósito dos recursos em contas escriturais gerenciadas pela CEF e desvinculadas do orçamento público;
- g) Inexistência de registro dos bens adquiridos;
- h) Ausência de sistema informatizado de controle e prestação de contas, bem como ações de fiscalização;

Foram apontados como principais pontos para nortear a auditoria os benefícios até então gerados com as sistemáticas de valoração, destinação, arrecadação, execução e fiscalização dos recursos para a consolidação das UCs de proteção integral, tendo sido destacada a gestão eficiente do ICMBio como executor, que possibilitou avanços junto às UCs beneficiárias.

Com a conclusão das apurações, o TCU expediu o acórdão nº 1.853/13, recomendando a adoção de uma série de medidas pelo MMA, IBAMA e ICMBio, relacionadas à suspensão da destinação dos depósitos às contas escriturais, tendo em vista a ausência de previsão legal; a incorporação dos valores arrecadados nas

contas ao Orçamento Geral da União - OGU; a elaboração de inventário dos bens moveis e imóveis adquiridos; identificação de pendências nos licenciamentos relacionadas a cálculo e destinação de recursos e a instituição de metodologia de validação dos valores de referência informados pelos empreendedores (BRASIL, 2013).

Em face do mencionado acórdão, foram apresentados embargos de declaração pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo ICMBio, em face das determinações a eles impostas. Após nova apreciação do TCU, foi expedido o acórdão nº 1.004/16, que não acatou aos pedidos formulados, pontuando que a possibilidade de execução indireta das obrigações, instituída pela instrução normativa nº 20/11, expedida pelo ICMBio guardava incompatibilidade à proposta legal descrita na Lei nº 9.985/00. Nesse sentido, conforme entendimento do TCU, os órgãos ambientais acabavam por “travestir” a obrigação de fazer, proposta pelo instituto da compensação ambiental em obrigação de dar, ante a expressa determinação do artigo 58 da Lei nº 9.985/00, de que as regulamentações necessárias à aplicação desta deveriam ser formuladas por ato do Poder Executivo (BRASIL, 2016).

Nesse ínterim, um novo recurso foi oferecido pelo MMA e ICMBio, em questionamento a existência de eventuais contradições no posicionamento adotado pelo Tribunal no acórdão nº 1.004/16 em relação a possibilidade de execução indireta das obrigações e, da modalidade legislativa necessária à formalização (se mediante Decreto Presidencial ou Lei Ordinária), o mesmo ainda questiona o destino dos valores depositados em contas escriturais no período entre os anos de 2013 e 2016, tempo em que tramitou o recurso proposto em face do acórdão nº 1.853/13 e seu julgamento, com a expedição do acórdão nº 1.004/16.

O recurso expôs ainda, dificuldades suportadas pelo órgão para sua manutenção e custeio de atividades básicas, considerando que *“a utilização de um pequeno saldo da compensação ambiental nas atividades de custeio se tornou indispensável para que não houvesse fechamento de unidades, mesmo que, com sua manutenção realizada de forma precária”* (BRASIL, 2016, p. 2).

No mesmo ano, o recurso foi julgado pelo TCU, ocasião em que não acatou a nenhum dos questionamentos, o qual proferindo o acórdão nº 1.732/16, manteve as recomendações descritas no acórdão nº 1.004/16 (BRASIL, 2016).

CAPÍTULO III

MECANISMOS FINANCEIROS PRATICADOS PELOS SISTEMAS FEDERAL E BAIANO DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

Os órgãos ambientais federais e baianos apresentaram mecanismos financeiros próprios que orientam novas alternativas para a execução da compensação ambiental. Desse modo, além de cumprirem pessoalmente as obrigações impostas pelos órgãos ambientais, os empreendedores cujos procedimentos de licenciamento tramitarem junto a estes entes, poderão optar pelo aporte de recursos a instituições, previamente indicadas pelo Poder Público para desenvolverem as atividades.

Apesar de inicialmente semelhantes, os sistemas guardam peculiaridades, fazendo-se necessário portanto, analisar pontos de convergência e divergência a fim de tornar o processo transparente e harmônico, estabelecendo conexões entre os sistemas, em obediência ao disposto no artigo 44 da Instrução Normativa nº 03/2018, expedida pelo ICMBio (BRASIL, 2018).

Neste sentido, este capítulo analisa especificidades dos mecanismos financeiros propostos, atentando especialmente para a existência de regulamentação, possibilidades de descontos a título de logística para empreendedores que desejarem executar as obrigações por si, além das metodologias de remuneração das instituições selecionadas para operar os modelos de execução indireta.

3.1 Procedimentos estabelecidos pelo sistema federal de compensação ambiental

Em 2011, o IBAMA publicou a Instrução Normativa nº 8, com o objetivo de regulamentar procedimentos adotados pelo órgão relacionados a compensação ambiental, incluindo aí conceitos, metodologia adotada e regras de transição.

Dessa forma, restou estabelecido que durante o procedimento de licenciamento ambiental federal e ainda na fase de avaliação sobre a concessão da licença prévia, ocorreria a fixação do percentual correspondente ao grau de impacto gerado pelo empreendimento, a partir da análise do EIA/RIMA apresentado.

Este percentual poderia variar de 0 a 0,5% e serviria de base para o cálculo do montante a título de compensação ambiental, que somente seria determinado na fase

de concessão da licença de instalação, com a apresentação pelo empreendedor dos valores correspondentes aos custos de implantação do empreendimento.

Logo após, o Comitê de Compensação Ambiental Federal – CCAF, deliberaria acerca da destinação do valor, considerando as prioridades na descritas no Decreto nº 4.340/02, a identificação das áreas direta e indiretamente afetadas e o levantamento das UCs passíveis de recebimento de recurso a partir do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC, além dos registros constantes das atas de reuniões onde são discutidas estas possibilidades.

Dessa forma, o procedimento teria sequência com a elaboração do Termo de Compromisso e Execução da Compensação Ambiental – TCCA, e o procedimento seria encaminhado ao ICMBio, para apresentação do termo de referência, nos moldes previstos pela Instrução Normativa nº 07/17, expedida pelo IBAMA, dando início a execução direta das obrigações junto às UCs beneficiárias.

É importante frisar que durante o processo de destinação dos recursos, podem ser beneficiadas unidades de conservação pertencentes a quaisquer dos entes federativos, desde que enquadradas nos critérios fixados pelo CCAF, em especial, durante a 9ª Reunião Ordinária e a 3ª Reunião Extraordinária. Esses recursos são disponibilizados a partir da elaboração pelos órgãos ambientais de termo de referência que balizará a realização das atividades.

Entre junho de 2011, quando da criação do Comitê de Compensação Ambiental Federal, até junho de 2018, ocorreram 78 reuniões do Comitê de Compensação Ambiental Federal, sendo 68 ordinárias e 10 extraordinárias, que deliberaram sobre a divisão de recursos resultantes de 149 processos de licenciamento ambiental federal, de empreendimentos de diferentes tipologias e distribuídos nas diversas regiões do país, favorecendo unidades de conservação federais, estaduais e municipais nos diversos biomas. O volume de recursos financeiros destinado no período perfaz um montante de R\$ 1.742.472.588,74 (BORGES, SOUZA, 2018, p. 24)

Cabe salientar que grande parte dos transtornos já apontados concentra-se nessa etapa, uma vez que conforme verificado, muitos Estados e Municípios ainda possuem pouco conhecimento sobre a matéria, nem disponibilizam informações completas e por vezes, deixam de inscrever as UCs existentes em seus territórios no CNUC, não possuindo sequer diretrizes básicas para orientar a cobrança e execução dos recursos.

Por essa razão, há grande volume de recursos não destinados para parte das UCs, que permanecem “invisíveis” para o sistema, além de outros não cobrados e

executados, gerando assim prejuízo a conservação ambiental, uma vez que deixa de receber o recurso necessário a consolidação das UCs, bem como para o empreendedor, que permanece com a pendência junto ao licenciamento em relação a não conclusão da obrigação imposta (SOS MATA ATLANTICA, 2017).

Após a execução, são adotados trâmites para verificar o cumprimento integral das obrigações descritas no TCCA pelo empreendedor e ao final, sendo atendidas as diretrizes, é expedido pelo ICMBio, documento que atesta a quitação da obrigação (GELUDA, 2015).

Vale ressaltar, que a compensação ambiental é devida por todos os empreendimentos potencial ou efetivamente poluidores, ainda que lícitos, uma vez que mesmo amparados por autorizações ou licenças, durante o exercício das atividades, são gerados danos ambientais cuja reparação é essencial. Além disso, não há qualquer distinção entre empreendimentos públicos ou privados, tendo em vista que independente da natureza do empreendedor, haverá a possibilidade de ocorrerem danos não mitigáveis. Existem ainda, empreendimentos que ao longo do tempo são alvo de obras para ampliação ou modificação, mesmo nesses casos, permanece válida a obrigação de compensar, uma vez que a implantação de novas estruturas deve ser alvo de novo licenciamento ambiental que poderá identificar eventuais danos ambientais deles decorrentes, cuja reparação se fará necessária (BECHARA, 2007).

3.1.1 A Lei 13.668/18 e as novas possibilidades relacionadas a execução indireta dos recursos

Em dezembro de 2017, foi editada pelo Presidente da República, a Medida Provisória nº 809, com o objetivo ajustar a legislação que até então disciplinava a regularização fundiária, compensação ambiental e contratação de prestadores de serviço temporário nas Unidades de Conservação.

Aproveitando o ensejo da edição da medida e visando otimizar os procedimentos para conferir maior efetividade à aplicação de recursos da compensação ambiental, a normativa trouxe a possibilidade ao empreendedor de executar por si as obrigações traçadas pelos órgãos ambientais, ou ainda, repassar os recursos a uma terceira instituição escolhida pelo órgão ambiental, que será responsável pela gestão e aplicação dos recursos.

A Medida Provisória foi prorrogada e recentemente teve sua conversão em Lei aprovada solucionando, desta forma, um dos principais problemas indicados pelos acórdãos do TCU mencionados (em especial o 1.854/16 e o 1.004/16), que destacavam a necessidade de previsão legal para tanto (ICMBIO, 2018).

Dessa maneira, a Lei nº 13.668, publicada em 28 de maio de 2018, trouxe diretrizes para orientar a destinação e a aplicação dos recursos de compensação ambiental federal, autorizando o ICMBio a selecionar instituição financeira para criação e gerenciamento centralizado de um fundo privado de recursos da compensação ambiental, além da execução das obrigações, fixando índice de atualização dos valores e permitindo a contratação de pessoal e de serviços, sendo dispensada a necessidade de prévia licitação para estas ações. Previu ainda, a possibilidade de concessão de serviços, áreas e instalações das UCs para exploração mediante licitação.

Nessa perspectiva, a fim de estruturar a sistemática de implementação do novo modelo de execução, o ICMBio editou a instrução normativa nº 03/18, por meio da qual regulamentou os procedimentos para a realização dos Termos de Compromisso de Compensação Ambiental - TCCA junto aos empreendedores que escolham tanto a execução direta, ou ainda, pela integralização de recursos no fundo de compensação ambiental - FCA.

Esta normativa trouxe ainda diretrizes para prestação de contas, atualização dos valores, regras de transição e a possibilidade de propositura de metodologias alternativas, em caso de destinação de recursos decorrentes de compensação ambiental cujo licenciamento tramitou junto ao Município ou Estado, quando possuírem regras próprias divergentes do sistema federal.

Ainda no mesmo ano de 2018, o ICMBio iniciou os trâmites para seleção da instituição financeira, com a publicação do edital de seleção nº 02. O procedimento culminou com a seleção da Caixa Econômica Federal, como instituição responsável pela criação e gestão dos recursos e em 29 novembro de 2018, foi expedida pelo órgão a Portaria nº 1.039, traçando as normativas para implementação do fundo, o que ocorreu em 27 de dezembro de 2018, com o registro em cartório dos seus atos constitutivos, já tendo inclusive, previsão dos primeiros aportes.

Diante da análise das modalidades de execução da compensação já adotadas pelos órgãos ambientais, verifica-se que esta última, trazida por Lei contempla

significativamente aspectos questionados pelos empreendedores e principalmente pelo TCU, em relação as modalidades anteriormente praticadas.

As regras trazidas permitem maior fluidez dos recursos, desoneram a máquina pública e transferem a execução para instituição detentora de expertise suficiente para realizar ações de modo satisfatório. As desvantagens associadas, relacionam-se a ausência de critérios legais, bem como de fiscalização, que podem ser minimizadas ou neutralizadas a partir do controle dos processos de seleção das instituições, aliado a fiscalização eficiente por parte dos órgãos ambientais, em relação a aplicação dos recursos.

3.2 Sistema baiano de compensação ambiental

Para compreender o cenário brasileiro da compensação ambiental, a The Nature Conservancy – TNC, junto aos seus pesquisadores e por meio da cooperação técnica com o MMA, o IBAMA e o ICMBio, elaborou no ano de 2013, um estudo descritivo do estado da arte da compensação ambiental nos estados brasileiros, onde foram detalhados os valores de referência utilizados por cada um dos Estados, além da natureza da receita, o modo de execução e prestação de contas, e a soma dos valores até então destinados e executados (OLIVEIRA, PINHEIRO, BARROS, 2015).

O estudo identificou que o Estado da Bahia seguia as diretrizes descritas na Lei Estadual nº 10.431/06, considerando a natureza jurídica do instituto variável, a partir da natureza do empreendedor, que seria também responsável pela execução. Destacou ainda, que dos anos de 2010 a 2013 foram destinados R\$38.328.882,47 (trinta e oito milhões, trezentos e vinte e oito mil, oitocentos e oitenta e dois reais e quarenta e sete centavos) dos quais apenas R\$10.014.558,85 (dez milhões, catorze mil quinhentos e cinquenta e oito reais e oitenta e cinco centavos) haviam sido executados.

Não havia até então no Estado metodologia para estabelecimento do montante a ser cobrado a título de compensação ambiental, ou ainda regramento mínimo dos procedimentos de cobrança, execução e fiscalização, o que gerou um passivo de empreendimentos em operação que não promoveram a compensação ambiental dos seus impactos. Por esta razão, não existiam também regras voltadas a orientar a destinação dos recursos de maneira estratégica e integrada.

Após a elaboração desses estudos, ocorreram alterações neste cenário, tendo em vista que no ano de 2016, o Estado regulamentou por meio do Decreto nº 16.988, a Compensação Ambiental já prevista na Lei nº 10.431/06, que instituiu a Política Estadual de Meio Ambiente.

Este decreto indica em anexo, a metodologia de cálculo para identificação do grau de impacto dos empreendimentos que pode atingir valores de 0,25% a 0,5%. O percentual mínimo indicado pela legislação baiana diferencia-se do proposto pelo sistema federal, visto que adotou parâmetro mais benéfico para a conservação ambiental, ao não permitir a atribuição de percentual de grau de impacto inferior a 0,25%.

Além disso, o Decreto Estadual fixou como índice para atualização monetária dos valores o IGP-M², e trouxe a possibilidade de execução da compensação ambiental diretamente pelo empreendedor, ou ainda, de forma indireta a partir do aporte do montante em conta vinculada a uma instituição indicada pela Secretaria de Meio Ambiente do Estado (BAHIA, 2016).

Essas instituições serão escolhidas, dentre organizações da sociedade civil sem fins lucrativos que tenham por objeto a realização de atividades especializadas com afinidade às descritas no termo de compromisso, do qual estará vinculada como interveniente. Vale destacar que neste modelo, o aporte de recursos pelo empreendedor junto a instituição ensejará a concessão de quitação das obrigações.

A escolha dessas instituições pelo órgão ambiental estadual encontra-se pautada nas diretrizes da Lei nº 13.019/14, que estabeleceu o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil como agenda que tem por escopo mediar as relações e parcerias entre o Poder Público e instituições do terceiro setor, visando a realização de ações voltadas ao atendimento do interesse público (OLIVEIRA et al, 2017).

A sua implementação estimula a gestão pública democrática nas diferentes esferas de governo e valoriza as organizações da sociedade civil como parceiras do Estado na garantia e efetivação de direitos. As parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil qualificam as políticas públicas, aproximando-as das pessoas e das realidades locais e possibilitando a solução de problemas sociais específicos de forma criativa e inovadora (LOPES, SANTOS e BROCHARDT, 2016, P.11).

² Índice Geral de Preços do Mercado

Considerando o disposto no artigo 10 do Decreto, caberá ao Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – INEMA, a definição de quais as unidades de conservação serão beneficiadas com os recursos, atentando em especial, as que serão diretamente impactadas pela instalação do empreendimento, tanto pertencentes ao grupo de proteção integral quanto, ao grupo de uso sustentável. Caso não haja UC diretamente impactada, o Decreto direciona a disponibilização dos recursos para outras unidades existentes, desde que integrantes do grupo de proteção integral, ou ainda, para que seja viabilizado o procedimento para criação de nova unidade.

Ressalte-se que os recursos deverão ser disponibilizados prioritariamente, observando-se a determinação do artigo 15, do Decreto em comento, que espelha o artigo 33 do Decreto Federal nº 4.340/02, estabelecendo a seguinte ordem de aplicação dos recursos:

- I - regularização fundiária e demarcação das terras;
- II - elaboração, revisão ou implementação de plano de manejo;
- III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento, recuperação de áreas degradadas e proteção da Unidade de Conservação, compreendendo sua área de amortecimento;
- IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova Unidade de Conservação;
- V - desenvolvimento de pesquisas necessárias ao adequado manejo da Unidade de Conservação e área de amortecimento (BAHIA, 2016, *online*)

Os recursos poderão ainda, beneficiar áreas protegidas privadas, como é o caso das RPPNS. Para essas últimas, a destinação dos recursos deverá obedecer às diretrizes do artigo 16, do Decreto nº 16.998/16, e ocorrerá após ciência e manifestação do proprietário sobre o seu interesse na realização das atividades (BAHIA, 2016).

A tramitação dos procedimentos no Estado assemelha-se ao modo como são conduzidos os procedimentos na esfera federal. Iniciado o licenciamento ambiental junto ao Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - INEMA, órgão ambiental do Estado, há fixação do percentual de grau de impacto no momento da concessão da licença prévia, ao passo que durante a análise da licença de instalação, será definido o montante, calculado a partir da apresentação pelo empreendedor, de informações sobre os valores relacionados ao custo de implantação do empreendimento.

O procedimento é então direcionado para definição das UCs beneficiárias, e posterior assinatura o termo de compromisso, que será executado direta ou indiretamente, a partir das modalidades acima descritas.

É valido destacar que todo o processo deverá ser acompanhado pela Câmara de Compensação Ambiental - CCA, instituída no âmbito da SEMA com a participação de múltiplos agentes que integram não apenas a própria estrutura do Estado, mas ainda, representam interesses dos municípios envolvidos, da sociedade civil e conselhos, que diferentemente da CCAF (equivalente em nível federal que tem poder deliberativo) possui apenas caráter consultivo.

Em 27 de novembro de 2018, o Estado da Bahia publicou o primeiro edital de chamamento dessas instituições da sociedade civil, para a elaboração de plano de manejo para o Parque Estadual e Refúgio de Vida Silvestre Serra dos Montes Altos, Monumento Natural Cachoeira do Ferro Doido e Monumento Natural Cânions do Subaé e atualmente encontra-se em tramite o procedimento de seleção da instituição.

O Estado inovou em trazer alternativa para a modalidade indireta associada a participação de entidades da sociedade civil, no entanto, o modelo apresenta desafios semelhantes aos da execução direta, vez que não há desoneração da máquina pública, que segue responsável pela seleção e gestão e acompanhamento das atividades, em especial, diante da possibilidade de serem escolhidas diversas entidades após a elaboração de cada termo de referência.

Destaque-se ainda, que não há também um ganho de escala dos trabalhos a médio e longo prazo, vez que os valores não são reunidos em conta única, mas direcionados a contas específicas junto a cada instituição responsável pela execução do plano de trabalho proposto.

Desse modo, o modelo assemelha-se ao de execução direta por meio da contratação de terceiro, com a diferença de que aqui o empreendedor repassa recursos para entidade chancelada pelo órgão ambiental, desobrigando-se do controle e gestão, posto que nesta modalidade a obrigação se encerra com o aporte de recursos, restando para a instituição escolhida a responsabilidade pela realização das atividades, acompanhamento e prestação de contas junto ao órgão ambiental.

Conforme se verifica as possibilidades de execução, ambos os sistemas sofreram diversas alterações ao longo do tempo, tendo em alguns momentos ocorrido apenas de forma direta pelo empreendedor e em outros, indiretamente, com o aporte de recursos junto ao FICA e contas escriturais, até o surgimento da possibilidade de execução indireta. No quadro abaixo, encontram-se descritas as vantagens e desvantagens associadas a essas modalidades de execução da compensação ambiental já utilizadas pelos órgãos ao longo do tempo.

QUADRO 1 – Vantagens e desvantagens das modalidades de execução da compensação ambiental utilizadas pelos sistemas de compensação ambiental

MODALIDADE DE EXECUÇÃO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	VANTAGENS	DESVANTAGENS
Direta pelo empreendedor ou mediante terceiro por ele contratado	<ul style="list-style-type: none"> a) Desoneração parcial da máquina pública; b) Menor burocracia na gestão; c) Recurso tratado como privado, sem internalização nas contas públicas; 	<ul style="list-style-type: none"> a) Limitações pelo desconhecimento do empreendedor das questões ambientais; b) Dificuldades e custos associados ao desenvolvimento de atividades diferentes da atividade fim do empreendimento; c) Qualidade inferior dos produtos e serviços diante da falta de conhecimento dos empreendedores; d) Morosidade, altos custos e atendimento intempestivo das demandas; e) Bens adquiridos por empreendedores que quando transferidos para os órgãos ambientais geravam despesas não previstas;
Indireta pelo empreendedor (FICA e Contas Escriturais)	<ul style="list-style-type: none"> a) Concentração de recursos; b) Ausência de possibilidade de contingenciamento dos recursos; c) Possibilidade de utilização de recursos em estratégias de longo prazo; 	<ul style="list-style-type: none"> a) Insegurança jurídica b) Vulnerabilidade em relação aos órgãos de controle; c) O depósito dos valores não era suficiente para resolver a obrigação dos empreendedores, que permaneciam responsáveis mesmo cedendo ao órgão ambiental a gestão dos recursos; d) Eventuais lucros decorrentes das aplicações dos recursos, apesar de direcionados as UCs beneficiárias, eram contabilizados pelo empreendedor, gerando despesas com o pagamento de tributos; e) Conflitos junto a empreendedores públicos em razão das restrições relacionadas a movimentação de recursos que integram o Orçamento Geral da União;
Indiretamente pelo empreendedor com recursos depositados na conta única do Tesouro	<ul style="list-style-type: none"> a) Segurança jurídica; b) Transparência na gestão; c) Economia no pagamento de taxas de administração; d) Concentração de recursos; e) Redução do trabalho de monitoramento da execução diversos empreendedores; 	<ul style="list-style-type: none"> a) Morosidade dos procedimentos; b) Maior demanda por pessoal; c) Burocracia para desembolso da verba, que pode ocasionar perda de oportunidades; d) Aumento da burocracia; e) Risco de contingenciamento e desvio de finalidade; f) Risco de redução da alocação de verbas para gestão ambiental;
Indireta por meio de terceiros indicados pelo órgão ambiental	<ul style="list-style-type: none"> a) Segurança jurídica b) Redução da burocracia c) Ausência do risco de contingenciamento dos recursos d) Desoneração da máquina pública 	<ul style="list-style-type: none"> a) Risco de baixa qualidade do serviço b) Questionamentos sobre a idoneidade das instituições c) Risco de má aplicação dos recursos d) Necessidade de remuneração pelo gerenciamento
Indireta por meio do Fundo de Compensação Ambiental - FCA, instituído pela 13.668/2018	<ul style="list-style-type: none"> a) Maior fluidez dos recursos, b) Desoneração da máquina pública c) Transferência da execução para instituição detentora de expertise suficiente para realizar ações de modo satisfatório d) Ausência do risco de contingenciamento e) Concentração de recursos f) Possibilidade de utilização de recursos em estratégias de longo prazo. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Eventual ausência de critérios legais, bem como de fiscalização,

Fonte: Elaborada pela autora;

3.3 Padronização e normatização mínima entre os mecanismos financeiros praticados pela União e pela Bahia, com ênfase na efetividade do instituto jurídico voltado à consolidação das Unidades de Conservação.

A normatização dos mecanismos adotados serve para conferir confiabilidade e segurança jurídica ao procedimento, direcionando a atuação das partes em prol da adequada gestão e destinação dos recursos. Além disso, como visto, o estabelecimento dessas normativas, foi alvo de destaque na análise realizada pelo TCU durante a realização de auditorias operacionais, sendo considerado imprescindível à formatação dos modelos de execução indireta da compensação ambiental.

Na esfera federal, a Medida Provisória nº 809/17, convertida na Lei nº 13.668/18, foi responsável por prever sinteticamente a possibilidade de estabelecimento de mecanismo financeiro mediante a instituição de um fundo (FCA) a ser gerido por uma instituição financeira escolhida pelo ICMBio.

Com o objetivo de traçar diretrizes para a implementação do mecanismo, foi expedida pelo mencionado órgão a instrução normativa nº 03/18. Esta normativa estabelece conceitos, procedimentos a serem adotados a partir do momento em que se firmar no TCCA nas execuções diretas ou indiretas, uma sistemática para atualização monetária dos valores, prestação de contas e fiscalização, ao tempo em que estabelece regras de transição, a fim de integrar as anteriores diretrizes à nova sistemática.

Após a finalização do processo de seleção da instituição financeira para operacionalizar o FCA, foi editada pelo próprio ICMBio, em 29 de novembro de 2018, a Portaria nº 1.039, que conforme mencionado definiu critérios para a criação do fundo, que foi registrado em 27 de dezembro de 2018 (ICMBIO, 2018c).

Tal normativa restringiu a utilização do fundo para a gestão e execução exclusivamente dos recursos decorrentes dos aportes realizados por aqueles empreendedores que optarem pela execução indireta, sendo que estes estarão alocados em contas específicas que detalharão o empreendimento, a UC beneficiária, bem como as ações que deverá realizar, permitindo assim o controle e a transparência da gestão.

O mecanismo baiano de compensação ambiental, por sua vez, foi normatizado pelo Decreto Estadual nº 16.998/16, que da mesma forma previu conceitos,

metodologia e parâmetros para apuração do valor, destinação e monitoramento da aplicação dos recursos (BAHIA, 2016).

Em razão da previsão neste modelo da possibilidade de execução indireta das obrigações por meio do aporte de recursos junto a Organizações da Sociedade Civil previamente selecionadas pelos órgãos ambientais do Estado, a Lei nº 13.019/14, que estabeleceu o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, também se destaca como importante instrumento de auxílio, complementando as diretrizes do decreto, e orientando a construção dos editais de seleção dessas instituições.

3.4 Possibilidade ou não de descontos de custos de logística do montante compensatório nas execuções diretas por parte do próprio empreendedor – ou interposta instituição por ele contratada.

Nas execuções diretas, o empreendedor assume a responsabilidade pelo atendimento às obrigações pactuadas no TCCA, podendo inclusive contratar terceiros para, mediante sua orientação, implementarem as ações.

Não raro, as obrigações relacionadas a compensação ambiental demandam atuação em diversas unidades de conservação, com distinta localização, para a realização de atividades específicas determinadas pelo órgão ambiental que nem sempre guardam semelhança às habitualmente realizadas pelos empreendedores. Desse modo, esses fatores normalmente demandam o aporte de recursos adicionais.

Um exemplo dessa situação é o que está exposto pela ata da 69ª Reunião Ordinária do CCAF, onde encontra-se descrita a minuta de destinação dos recursos decorrentes do empreendimento Ferrovia Norte-Sul. O trecho abaixo, exemplifica a situação ora descrita.

O CCAF delibera pela seguinte distribuição do recurso da compensação ambiental da Ferrovia Norte - Sul, Extensão Sul, Trecho Ouro Verde (GO) - Estrela D'Oeste/Fernandópolis (SP), incluindo as obras de realocação do Páo Santa Helena: a) APA Serra da Jibóia, o montante de R\$ 300.000,00 para elaboração e implantação do plano de manejo e o montante de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para ações de proteção; b) PE Serra Dourada, o montante de R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais) para aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua zona de amortecimento e o montante de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais); c) PE Altamiro Moura Pacheco, o montante de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua zona de amortecimento; d) PE de Paraúna, o montante de R\$ 1.150.000,00 (um milhão cento e cinquenta mil reais) para regularização fundiária. (REUNIÃO ORDINÁRIA, 2018).

A legislação federal, veda a possibilidade de descontos no montante fixado a título de compensação, para fazer face a custos dessa natureza, nos casos em que o empreendedor opte pela modalidade de execução direta dos recursos. No entanto, possibilita, como se verá adiante, a remuneração da instituição financeira que receberá e executará os recursos, decorrentes da modalidade indireta de execução. Assim, diante da execução direta dos recursos, todos os valores dispendidos no que se refere a logística e recursos humanos deverão ser internalizados unicamente pelo empreendedor, nos termos do art. 9º, §1º da instrução normativa nº 03/2018, expedida pelo ICMBio (BRASIL, 2018).

No entanto, vale destacar que a normativa excepciona os custos e despesas gerados por profissionais indicados pelos órgãos ambientais para acompanharem a realização dos trabalhos, monitorando o atendimento às regras descritas no TCCA, desde que previamente planejadas, conforme descreve o artigo 13, da Instrução Normativa nº 03/2018, abaixo transcrito.

As passagens, diárias, ajudas de custo e/ou outras formas de deslocamento dos profissionais indicados pelo Instituto Chico Mendes necessárias ao monitoramento, fiscalização e avaliação quanto à execução do TCCA poderão ser custeadas com recursos de compensação ambiental, desde que essas ações estejam previstas nos respectivos planejamentos.

Parágrafo único. Na hipótese do *caput*, os custos com passagens, diárias, ajudas de custo e/ou outras formas de deslocamento não poderão exceder os valores praticados pela Administração Pública Federal para cada tipo de despesa.

A legislação baiana, da mesma forma não prevê a possibilidade de descontos dos custos de logística pelo empreendedor que opta pela execução direta das obrigações relacionadas a compensação ambiental, ainda que mediante contratação de instituição interposta para o cumprimento das atividades, conforme artigos 20, inciso I e 21, parágrafo 5º, do Decreto Estadual 16.988/2016 (BAHIA, 2016).

3.5 Remuneração e custeio do mecanismo financeiro nas execuções indiretas (aporte) por mecanismos financeiros outros.

Ambos os mecanismos sob análise preveem a possibilidade de participação de terceiros, como forma de implementar e cumprir as obrigações indiretamente, mediante o aporte de recursos financeiros. Essas instituições cuidarão não só da administração dos recursos, mas também do procedimento de execução das obrigações descritas no TCCA. Por esta razão, há geração de despesas correspondentes à logística de realização dessas atividades.

No âmbito federal, o modo de remuneração estabelecido, se desdobra em três parcelas remuneratórias, quais sejam: Tarifa de Administração – TA, Prêmio por Performance – PrP e Tarifa de Execução – TE.

A TA destina-se a remuneração pela operação e manutenção interna do fundo, no desenvolvimento de atividades de gestão, controle, auditorias, encargos, transparência e atribuições outras, necessárias a administração do mecanismo. A Caixa Econômica Federal – CEF escolhida ao final do processo seletivo pelo ICMBio, apresentou como sugestão a título de TA o percentual de 0,13%, que deverá incidir sobre o patrimônio líquido recebido.

As verbas correspondentes ao PrP serão devidas a instituição, quando a rentabilidade ultrapassar 100%, tendo em vista que há previsão legal de rentabilidade mínima do mecanismo, pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. Destaque-se que da mesma forma que o gestor poderá lucrar quando houver alta rentabilidade, em caso de não atendimento do parâmetro mínimo, deverá integralizar a diferença do saldo junto ao fundo, para garantir a manutenção do valor.

Conforme descreve o edital nº 02/2018, expedido pelo ICMBio estes valores serão repassados mensalmente e levam em conta percentuais indicados pela própria instituição. Para esta parcela, a CEF apresentou proposta de remuneração em percentual de 0,10%.

A Tarifa de Execução -TE, por sua vez, tem por escopo o custeio dos gastos decorrentes da execução das atividades estipuladas nos TCCA. O cálculo desta verba levará em conta os valores efetivamente executados pela instituição em percentual que será anualmente ajustado pelo órgão ambiental e instituição financeira, com base no grau de complexidade exigido para execução do conjunto específico de demandas apresentado cada Plano Anual de Execução - PAE.

Há ainda, a possibilidade de que a instituição e o ICMBio busquem, se o caso, reajuste dos valores remuneratórios, visando garantir o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste e a manutenção do mecanismo em caso de serem atribuídos valores superiores ou inferiores aos adequados. Destaque-se que, eventuais reajustes deverão ser pautados na análise dos demonstrativos contábeis e devidamente justificados.

O sistema baiano, por sua vez estabelece no artigo 22, parágrafo 6º do Decreto 16.988/2016, o percentual de 0,7% dos valores depositados, como passíveis de utilização pela organização como forma de remuneração pelos custos decorrentes da

operacionalização das medidas de compensação, para as quais foi selecionada para executar (BAHIA, 2016).

Vale lembrar, que em ambos os modelos, os rendimentos eventualmente aferidos com a aplicação dos recursos são alvo da prestação de contas e devem ser revertidos à mesma finalidade do recurso principal, ou seja, o apoio às unidades de conservação.

O quadro a seguir descreve o comparativo das principais características dos sistemas federal e baiano de compensação ambiental, permitindo a visualização das principais semelhanças e diferenças entre os mecanismos.

QUADRO 2 – Comparativo das características dos sistemas federal e baiano de compensação ambiental

Característica	Sistema	
	Federal	Baiano
Percentual	0 a 0,5% dos custos de implantação do empreendimento	0,25 a 0,5% dos custos de implantação do empreendimento
Índice de atualização monetária	IPCA	IGP-M
Responsável pela destinação dos recursos	CCAF	INEMA
Modalidades de execução	Direta, realizada pelo próprio Empreendedor e indireta, mediante aporte de recursos junto a Caixa Econômica Federal - CEF	Direta, realizada pelo próprio empreendedor e indireta, mediante organização da sociedade civil chancelada pelo órgão ambiental estadual (MROSC)
Normatização	Lei 13.668/2018, IN nº 03/2018 e Portaria nº 1.039/2018 do ICMBio	Dec. Estadual nº 16.998/2016 e Lei nº 13.019/2014
Descontos nos custos de logística nas execuções diretas	Veda a possibilidade de descontos – Art. 9º, §1º da IN nº 03/2018	Veda a possibilidade de descontos – Art. 20, I e 21, §5º Dec. Estadual 16.998/2016
Custeio do mecanismo nas execuções indiretas	Tarifa de Administração (TA), Prêmio por Performance (PrP) e Tarifa de Execução (TE) – Edital nº 02/2018 do ICMBio	0,7% dos valores depositados – Art. 22, §6º do Dec. Estadual nº 16.988/2016

Fonte: Elaborada pela autora;

CAPÍTULO IV

DISCUSSÕES SOBRE MECANISMOS FINANCEIROS DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL À LUZ DA LEI Nº 8.429/1992

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, atribuiu ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado *status* de direito fundamental e impôs ao poder público e à coletividade o dever de gerir e preservar os recursos naturais, para que permaneçam disponíveis para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Desse modo, o Estado assume o papel de gestor dos bens ambientais e, em atenção à determinação constitucional, deve assim zelar não apenas pela preservação dos recursos, mas também por sua defesa em face de eventuais ameaças, orientando a atuação dos cidadãos em prol da manutenção da qualidade ambiental.

Não mais, tem o Poder Público mera faculdade na matéria, mas está atado por verdadeiro dever [...] Não cabe, pois, à Administração deixar de proteger e preservar o meio ambiente a pretexto de que tal não se encontra entre suas prioridades públicas. Repita-se, a matéria não mais se insere no campo da discricionariedade administrativa³. O Poder Público, a partir da Constituição de 1988, não atua porque quer, mas porque assim lhe é determinado pelo legislador maior (MILARÉ, 2015, p. 176).

Com a perspectiva de assegurar a efetividade desse direito, o § 3º do artigo 225 da Constituição, ainda prevê a possibilidade de tríplex penalização das ações ou omissões, que gerarem danos ao meio ambiente, sendo, portanto, cogente a responsabilização administrativa, além da cível e criminal, que operam de modo independente.

Em consonância a isso, a Constituição ainda elencou uma série de competências ambientais tanto para a União, quanto para os Estados e Municípios, para legislar e executar ações necessárias a manutenção dos recursos naturais. Por esta razão, é possível exigir, até mesmo judicialmente, que os entes federativos cumpram integralmente as suas atribuições de gestão e preservação ambiental (MILARE, 2015).

³ Conforme a lição de Carvalho (2017), há discricionariedade quando o legislador em determinadas situações fáticas, permite ao administrador/servidor escolher a medida que irá adotar, visando aferir melhores resultados, a partir da análise da conveniência e a oportunidade das opções disponíveis.

Recepcionando as diretrizes já previstas na Lei nº 6.938/81, que atribuíam ao Ministério Público a possibilidade de atuar na defesa do meio ambiente mediante o oferecimento de ações judiciais pautadas na responsabilidade civil e criminal, a Constituição de 1988 estabeleceu no artigo 127, como atribuição deste órgão o dever de atuar na defesa dos interesses da coletividade, incluindo aí a defesa do meio ambiente, fiscalizando inclusive, o adequado cumprimento da Lei.

Por esta razão, há atuação do Ministério Público diante das questões ambientais, em especial na propositura de ações judiciais cíveis e criminais, bem como, na atuação extrajudicial, mediante a condução de inquéritos civis, direcionados a investigação e formação do convencimento do Promotor, possibilitando adotar as medidas mais aptas à resolução do caso (MILARÉ, 2015).

Nesse viés, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi incluído como um dos objetivos da República, estabelecendo-se também como um fundamento da ordem econômica do País. Compreendendo que a gestão ambiental é inerente à atuação estatal, todas as iniciativas decorrentes desta pauta deverão atender para os princípios éticos que pautam a administração pública (MILARE, 2015; HENRIQUES FILHO, 2010).

A Constituição Federal em seu artigo 37, elencou uma série de princípios jurídicos que devem nortear a atuação administrativa do Estado, destacando em especial o princípio da moralidade, para o qual elencou no parágrafo 4º, sanções aplicáveis em caso de eventual violação (BRASIL, 1988).

Não basta, portanto, ao ente público atuar em conformidade à legislação. Antes, a lógica que rege a administração pública pressupõe que suas ações devem prezar pela honestidade e pela boa-fé, respeitando a moralidade e visando aferir resultados positivos para a coletividade (CARVALHO, 2017).

A atuação administrativa orienta-se a partir do entendimento de que o interesse público deve prevalecer sobre interesses privados, sendo o interesse público inclusive, indisponível ao administrador. Caso não haja obediência a esses princípios, considera-se que *“a conduta estatal sofrerá de desvio de finalidade, o que não está amparado pelo direito”* (CARVALHO, 2017, p.62).

O Estado, portanto, tem o dever de aplicar as normas visando assegurar da melhor maneira a observância dos interesses da coletividade, por meio do atendimento à finalidades públicas. Quando o agente se afasta dessas finalidades praticando atos em desacordo à previsão, fere diretamente essas regras, e ainda que

a conduta, sob uma análise inicial “*pareça estar permitida na legislação aplicável, ela será ilegítima se o administrador público estiver exercendo suas atividades visando a outro fim que não aquele que estava previsto no texto legal*” (CARVALHO, 2017, p.96).

A seara ambiental é marcada pelo intenso trabalho por parte de órgãos estatais em diversas esferas, que variam desde a regulação e fiscalização das atividades exercidas por particulares, até a própria atuação do Estado enquanto empreendedor, visando fazer frente às necessidades da população ou ainda, na conservação de recursos naturais, no entanto,

apesar da expressa atribuição legal conferida ao Poder Público na defesa e preservação do meio ambiente, muitas vezes essa presença fiscalizatória do Estado tem-se observado de modo bastante tênue, ou até mesmo inexistente, ensejando o acionamento da máquina judiciária, com os instrumentos de poder coercitivo a esta disponível, de modo que se possa então alcançar um resultado que, em realidade e precedentemente, já poderia encontrar-se atrelado a uma atividade própria e específica da Administração (OLIVEIRA, 1997, p. 24).

Tem-se verificado a morosidade do Estado em direcionar e efetivar, em especial, políticas públicas ambientais, como é o caso do saneamento básico e resíduos sólidos ou até mesmo, políticas específicas para a conservação, o que acaba por desencadear uma série de conflitos e desafios não apenas sob a ótica ambiental, em razão da ampliação da degradação do meio ambiente, mas ainda, em relação às comunidades, que acabam sofrendo com os efeitos sobre a saúde pública, mobilidade urbana e fragilização da economia.

Acrescido a esses fatores, identificam-se os casos em que há má-fé, omissão dos agentes públicos ou até mesmo, a prática de atos de corrupção durante a execução de ações que deveriam cuidar da fiscalização e coibição de atividades lesivas ao meio ambiente.

Essas condutas, quando praticadas por parte dos agentes do Poder Público, geram como consequência, não somente impactos ambientais negativos, mas representam ainda, descompasso em relação aos princípios da administração, provocando lesão ao patrimônio público que é alvo de proteção pela Lei nº 8.429/92, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992).

na maioria das vezes, quando o Estado age ou se omite e com isso causa diretamente ou contribui de alguma forma para a degradação do meio ambiente, ele o faz com base no interesse público ou escudado no argumento de que persegue a satisfação de interesses ou necessidades imediatas da coletividade, dando a impressão - falsa - de não haver outra alternativa a não ser a da postergação da proteção ambiental até que exigências diversas, de

ordem econômica e social, sejam cumpridas. Essa orientação política, porém, desconsidera ou, pelo menos, subestima a evidência de que a proteção ambiental está relacionada com a garantia do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito humano fundamental, e que, bem por isso, a visão atual prevalecente direciona a atuação dos setores governamentais e não governamentais para a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação ambiental, sem possibilidade de estabelecimento de hierarquia entre ambos, tudo a permitir, sem dúvida, maior amplitude no controle da atividade estatal, quando esta se afasta dessas diretrizes predominantes (MIRRA, 1999, p. 62).

Sabe-se que os órgãos e servidores públicos que integram a administração ambiental, nada mais são que um “braço” da atuação da administração pública, direcionados a atuação em uma área específica e, portanto, devem de igual maneira, obedecer aos princípios e diretrizes relacionadas à probidade administrativa (HENRIQUES FILHO, 2010).

Conforme exposto no capítulo 2, a compensação ambiental, enquanto mecanismo sob gestão do Poder Público, foi alvo de diversas auditorias e recomendações por parte do Tribunal de Contas da União, em razão de equívocos na condução de procedimentos administrativos, que acabaram por desencadear uma série de entraves à consolidação e utilização deste instrumento, e por via de consequência, prejuízos a conservação ambiental e a consolidação das unidades de conservação.

Nessa ótica, os problemas detectados embora não tenham sido desencadeados por atos de improbidade administrativa, ou ainda, não tenham sido motivados pela má-fé e desonestidade dos servidores que atuaram, servem de base para discussão, no que se refere às implicações da Lei nº 8.429/92, na esfera ambiental, sobretudo, nas condutas adotadas pelos entes federativos na construção e implementação dos mecanismos financeiros para viabilizar a compensação ambiental e ainda, a efetiva aplicação finalística dos recursos para as unidades de conservação.

4.1 A Lei de Improbidade Administrativa

A Lei nº 8.429/92 surge no ordenamento jurídico brasileiro com o objetivo de disciplinar as penalidades civis aplicáveis aos agentes públicos que pratiquem atos de improbidade no exercício da função pública (BRASIL, 1992).

Até então, as Leis nº 3.164/57 e nº 3.502/58 que disciplinavam o tema, direcionavam-se apenas a coibir a prática de atos lesivos ao erário, regulamentando o sequestro e perdimento de bens obtidos mediante enriquecimento ilícito, bem como em razão do exercício da função pública.

Alinhada às diretrizes já trazidas na Constituição Federal de 1988, a Lei de Improbidade destina-se sobretudo a combater atos que gerem não só danos patrimoniais ao erário, mas ainda, todos aqueles atos que ofendam a moralidade e a probidade. Dessa forma, inicia-se um novo olhar sobre o modo de condução das atividades públicas (PAZZAGLINI FILHO, 2018).

Os atos de improbidade são alvo de tríplice penalização, considerando que o estatuto da categoria regulamentará as medidas a serem adotadas em nível administrativo, o Código Penal estabelecerá as sanções criminais, cabendo a Lei nº 8.429/92 a responsabilização civil dos agentes, havendo independência entre as esferas.

Em seu artigo 2º, a Lei pontua que as determinações legais nela contidas, acompanharão e orientarão a ação de todos aqueles que atuem no exercício de funções públicas a qualquer título, efetiva ou transitoriamente, recebendo ou não remuneração por suas atividades, excepcionando-se apenas o Presidente da República e Ministros de Estado, no que se relaciona aos atos praticados em função do cargo, considerando que para esses, há regulamentação especial. Além disso, podem ainda ser responsabilizados os particulares que pratiquem, induzam ou que se beneficiem de alguma maneira da prática de atos de improbidade⁴.

Desse modo, ao conceber os servidores públicos sob esse olhar amplo, a Lei de Improbidade alinha-se ao conceito previsto no artigo 327 do Código Penal, utilizado para estabelecer a responsabilidade diante da prática de crimes contra a administração pública.

Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

⁴ Conforme decisão do Supremo Tribunal Federal na Reclamação 2.138/DF (Informativo 471 do STF), há distinção entre o regime de responsabilidade político-administrativa, previsto no art. 37, § 4º, da CF, e regulado pela Lei 8.429/92, e o regime de crime de responsabilidade fixado no art. 102, I, c, da CF e disciplinado pela Lei 1.079/50. Entendeu o Pretório Excelso que os Ministros de Estado (agentes políticos), por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade, não respondem por improbidade administrativa com base na Lei 8.429/1992, mas apenas por crime de responsabilidade previsto na Lei 1.079/19 (ALEXANDRE, DEUS, 2017, p. 416).

§ 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.

§ 2º - A pena será aumentada da terça parte quando os autores dos crimes previstos neste Capítulo forem ocupantes de cargos em comissão ou de função de direção ou assessoramento de órgão da administração direta, sociedade de economia mista, empresa pública ou fundação instituída pelo poder público (BRASIL, 1940, *online*).

A Lei se estende ainda, ao cuidado não apenas aos órgãos e entidades que pertençam a administração pública, mas também aquelas entidades privadas, para as quais, considerando o volume de recursos públicos recebidos e que passam a integrar o seu patrimônio podem, inclusive ser equiparadas as entidades públicas⁵.

Desse modo, caberá tanto a entidade lesada pelo ato de improbidade, quanto ao Ministério Público a investigação dos fatos e ajuizamento das ações judiciais cabíveis, em especial a ação civil pública por improbidade administrativa, prevista especificamente para estas hipóteses.

A Lei atribui ainda no artigo 23, §1º, o prazo de 05 (cinco) anos, para prescrição, que deverão ser contados a partir do fim do exercício no cargo, para aqueles servidores que atuam junto a Administração Pública de maneira transitória, deixando a cargo dos respectivos estatutos a atribuição de prazos prescricionais para servidores efetivos. Nesse contexto, vale salientar que a pretensão punitiva é considerada imprescritível, no que diz respeito a obrigação de ressarcimento monetário dos danos causados ao erário, conforme decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 852475.

4.1.1 Atos de improbidade administrativa

Conforme dito, a Constituição Federal em seu artigo 37, incorporou a moralidade como um dos princípios que devem nortear a atuação do Poder Público e, dessa forma, os atos administrativos, passaram a ser alvo de controle não apenas da sua adequação à legislação (controle de legalidade), mas também quanto a ética, a boa-fé e a honestidade envolvidas na atuação dos agentes públicos (ALEXANDRE, DEUS, 2017).

Diante desse contexto, a Lei não descreveu um conceito do que se considera improbidade administrativa, limitando-se à atribuição de penalidades em

⁵ Nos casos em que mais de 50% do patrimônio anual seja composto por recursos públicos.

correspondência uma lista exemplificativa de hipóteses, cuja ocorrência ensejaria a sua caracterização. Desse modo, a partir da identificação de possível lesão ao que se espera em relação à probidade estando o sujeito vinculado direta ou indiretamente à atividade administrativa, prejudicando entidades públicas ou a elas equiparadas, deverá ser iniciada a apuração dos fatos visando a responsabilização dos envolvidos (PAULO, ALEXANDRINO, 2017).

Vale salientar que o ato de improbidade se concretiza independentemente da ocorrência de um dano concreto ao erário, um acréscimo patrimonial injustificado ou ainda, que ocorra a rejeição de contas pelo Tribunal de Contas, tendo em vista que a Lei equipara a ofensa a princípios da administração, a essas condutas (ALEXANDRE, DEUS, 2017).

Via de regra, é necessária a identificação do elemento subjetivo do agente, para que se possa punir a conduta ímproba. No entanto, para os atos descritos no artigo 10 da Lei, há previsão de responsabilização objetiva, ou seja, independentemente da comprovação da prática por dolo ou culpa. Essa diferença de tratamento ocorre, porque este artigo prevê em especial, as penalidades que recaem sobre as condutas que geram danos ao erário, razão pela qual, o responsável deverá obrigatoriamente, proceder a restituição dos valores perdidos.

Desde 2010 o Supremo Tribunal de Justiça – STJ, entende que nas hipóteses em que a lei admitir que sejam punidos tanto os atos culposos quanto os dolosos deverá fazer expressamente, não se podendo presumir a existência de modalidade culposa para caracterização dos atos considerados ímprobos.

Dessa forma, considerando que há essa previsão expressa apenas no artigo 10, se o dano não causa prejuízo ao erário, deve-se considerar para fins de caracterização do ato de improbidade a má-fé do agente e a comprovação do dolo.

Os artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92 estabelecem este rol exemplificativo das condutas passíveis de responsabilização que se classificam em três categorias: aqueles que ensejam enriquecimento ilícito, os que causam danos ao erário, e por fim, aqueles que ofendem princípios da administração pública.

4.1.1.1 Enriquecimento ilícito

O enriquecimento ilícito se materializa na percepção por parte do servidor ou de terceiros por ele auxiliados, de recursos financeiros ou quaisquer benefícios

patrimoniais, obtidos mediante a sua atuação em desacordo com às normativas que regulamentam o exercício da função pública para a qual foi designado.

O artigo 9º da Lei, elenca em seus incisos I a XII, algumas das hipóteses em que se verifica a ocorrência de atos de improbidade classificados nessa categoria, que contemplam em especial: a atuação fraudulenta durante a instrução de procedimentos que devem ser alvo de autorização ou licenciamento pelo poder público, a aferição de vantagens em contratos e na execução de obras e serviços públicos, tolerância à prática de atividades vedadas pelo ordenamento jurídico, além da omissão diante do dever de fiscalizar e coibir práticas ilícitas.

4.1.1.2 Dano ao erário

O dano ao erário é configurado a partir da verificação de prejuízo financeiro aos órgãos ou entidades públicas a partir da ocorrência de doações, desvios, negociações considerando preços diferentes aos que deveriam ser praticados, superfaturamento, além da dilapidação dos bens ou recursos e concessão de benefícios fiscais.

Conforme Souza (2012) assevera, o risco é parte inerente de determinadas operações financeiras necessárias a manutenção e atuação do Estado, de modo que, eventualmente, em alguma dessas negociações poderá experimentar perdas patrimoniais.

Nesse sentido, a configuração do ato de improbidade nesta modalidade deve atentar, sobretudo, para a conduta praticada em desacordo a previsão legal, ou ainda de maneira negligente pelo agente público, sem zelar pela coisa pública, bem como em inobservância dos princípios que direcionam a ação estatal, por má-fé.

O artigo 10, em seus incisos I a XXI, estabelece algumas condutas aptas a ensejar enquadramento como ímprobos, diante da possibilidade de geração de dano patrimonial ao erário. Como destacado, esta constitui a única modalidade para a qual a Lei previu a possibilidade de identificação de ato de improbidade na modalidade culposa.

Além disso nestes casos a Lei prevê no artigo 12, inciso II, além de outras sanções passíveis de aplicação pelo magistrado, a necessidade que haja efetiva reparação do dano causado ao erário, com o ressarcimento integral dos valores.

4.1.1.3 Ofensa aos princípios da administração pública

A Lei 8.429/92, preocupou-se em descrever algumas condutas que atentam contra os princípios jurídicos que condicionam a atuação estatal, considerando que seria impossível prever exaustivamente todas as condutas aptas a serem consideradas ímprobas, bem como, a necessidade de resguardar e coibir ações que violem deveres basilares que devem ser observados pelos agentes públicos. Dessa forma, encontram-se descritos no artigo 11, incisos I a VII, um rol exemplificativo dessas condutas.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu no artigo 37, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como norteadores da atuação do Estado, cuja observância é essencial a promoção do interesse público e atendimento às necessidades da coletividade.

Turra Sobrane, no mesmo sentido, aduz que “em matéria ambiental a violação dos deveres e princípios mencionados leva a declaração de nulidade do ato administrativo e consequente responsabilização do agente público”, e isso porque tal agente, pela relevante posição que ocupa à frente dos interesses de tutela do meio ambiente, “não pode autorizar a investida contra o meio ambiente contrariando os dispositivos legais” ou mesmo praticar “ato sem observância da finalidade estatuída na lei” e que envolve a proteção desses mesmos interesses. (TURRA SOBRANE, apud HENRIQUES FILHO, 2010, p. 129).

É fato que, a depender do caso concreto, pode-se verificar que eventual ação lesiva a um princípio protegido pela legislação tenha desencadeado também, enriquecimento ilícito ou ainda, dano ao erário. Nestes casos, o artigo 11 atuará como norma subsidiária, sendo acionado caso não haja subsunção dos fatos às anteriores previsões (HENRIQUES FILHO, 2010).

4.1.2 Sanções

A Lei prevê as mesmas sanções para todas as ações descritas, alterando-se a dosimetria conforme a gravidade do fato que visa punir. Nesse sentido, cabe ressaltar que o juiz julgará os fatos e não os pedidos formulados, de modo que ao final poderá aplicar quaisquer sanções independente da modalidade praticada, de modo isolado ou cumulativo (CARVALHO, 2017).

A Constituição Federal previu em seu artigo 37, §4º algumas das sanções aplicáveis aos atos de improbidade. Com a publicação da Lei 8.429/92, esse rol foi ampliado e atualmente, além da possibilidade de suspensão de direitos políticos, ressarcimento ao erário e perda da função pública, há também a previsão legal da proibição de firmar contratos com o Poder Público, além da proibição de recebimento de incentivos fiscais.

O quadro abaixo detalha as possíveis sanções a serem aplicadas a cada modalidade apresentada.

QUADRO 3 – Sanções aplicáveis aos atos de improbidade

SANÇÕES APLICÁVEIS	ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA		
	ENRIQUECIMENTO ILÍCITO	DANO AO ERÁRIO	OFENSA A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Perda da função	SIM	SIM	SIM
Perda dos bens acrescidos ao patrimônio ilicitamente	SIM	SIM	NÃO
Ressarcimento ao erário	SIM	SIM	SIM
Suspensão dos direitos políticos	Prazo de 8 a 10 anos	Prazo de 5 a 8 anos	Prazo de 3 a 5 anos
Multa	Até 3 vezes o valor do acréscimo patrimonial	Até 2 vezes o valor do dano	Até 100 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente
Proibição de contratar, participar de licitações e receber incentivos creditícios, com o poder público	Prazo de 10 anos	Prazo de 5 anos	Prazo de 3 anos

Fonte: Elaborado a partir de CARVALHO, 2017; ALEXANDRE, DEUS, 2017; PAULO, ALEXANDRINO, 2017.

Vale observar que a função a que se refere a Lei, é aquela que o sujeito esteja exercendo no momento da aplicação penalidade, independentemente se foi, ou não, aquela de que se valeu para prática do ato ímprobo. Essa penalidade, assim como a suspensão de direitos políticos, é aplicada somente após o trânsito em julgado da ação de improbidade (CARVALHO, 2017).

A penalidade de ressarcimento ao erário, por sua vez, é considerada indisponível, ou seja, sua aplicação é imprescindível, nos casos em que houver prejuízo ao erário ou ainda, enriquecimento ilícito. Nestes casos também, como já destacado, a ação judicial cabível para buscar o ressarcimento é considerada imprescritível, conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal.

Ademais, destaca-se que em caso de falecimento do agente responsabilizado pela conduta lesiva, a Lei 8.429/92 prevê no artigo 8º, que os herdeiros responderão até o limite da herança, por eventual ressarcimento ao erário que se faça necessário.

4.2 Aspectos da Lei 12.846/2013

A Lei 12.846/13 propôs uma nova perspectiva para as discussões sobre improbidade administrativa, ao normatizar a possibilidade de responsabilização cível das pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos à administração, sobretudo diante da necessidade de coibir atos de corrupção.

Para tanto, diferentemente da responsabilização pessoal dos agentes, não há necessidade de comprovação de dolo ou culpa do gestor da empresa, para que se configure o ato de improbidade, sendo, portanto, objetiva a responsabilidade das empresas que atuem dentro das hipóteses descritas (ALEXANDRE, DEUS, 2017).

A Lei preocupa-se não apenas com a probidade junto a administração brasileira, mas abrange inclusive, os atos que causem danos ao erário público ou prejudiquem o erário de outros países, sendo que a eventual responsabilização da pessoa jurídica, ocorre de modo independente à responsabilização de pessoas físicas envolvidas nos atos de improbidade (ALEXANDRE, DEUS, 2017).

Conforme o artigo 17, parágrafo 1º da Lei, não há possibilidade de realização de acordos ou ajustes de conduta no curso do processo, devendo a tramitação direcionar-se a buscar elementos e provas para que ao final do processo o juiz tenha condições de julgar absolvendo o investigado, caso os indícios não se confirmem, ou condenando-o, em sendo verídica a ocorrência de ato de improbidade (BRASIL, 2013).

No entanto, em se tratando da investigação de pessoas jurídicas a Lei em seu artigo 16, parágrafo 1º, permite a celebração de acordos de leniência. Estes acordos assemelham-se aos firmados em direito penal visando a colaboração premiada, sendo

viáveis a partir do atendimento a determinados requisitos legais que auxiliem na investigação e conclusão dos procedimentos (ALEXANDRE, DEUS, 2017).

Além disso, as pessoas jurídicas contratadas mediante processo licitatório responderão além das penalidades descritas na Lei nº 8.429/92, a outras sanções descritas na Lei nº 8.666/93, a qual institui medidas para a contratação por parte da Administração Pública.

4.3 Mecanismos financeiros da Compensação Ambiental: implicações com a Lei de Improbidade Administrativa

Em consonância com as discussões feitas em capítulos anteriores, observou-se que os procedimentos relacionados à Compensação Ambiental estão sistematizados e demandam a atuação integrada dos órgãos que são responsáveis desde o acompanhamento das primeiras fases do licenciamento ambiental e emissão de licenças, até a cobrança destinação e aceitação das ações desenvolvidas por força da obrigação legal imposta no artigo 36 da Lei nº 9.985/00, que estabelece a compensação ambiental.

Dentre as hipóteses já descritas pela Lei de Improbidade Administrativa como aptos a ensejar a caracterização enquanto atos de improbidade, destacam-se algumas condutas cuja ocorrência pode ser identificada diante da atuação junto aos mecanismos financeiros da compensação ambiental.

Em decorrência disso, foram observadas durante a realização dos estudos, situações irregulares, inclusive descritas pelo próprio TCU durante as auditorias, que ensejariam, em tese, a aplicação conjunta da legislação ambiental com a Lei de Improbidade, que serão comentadas adiante, visando destacar sobretudo, a necessidade de um olhar atento e íntegro, para a realização de serviços públicos que tenham por objeto a gestão e a conservação de recursos naturais.

4.3.1 Retardar ou deixar de praticar ato de ofício

O tratamento com as questões ambientais demanda, por sua natureza, ação imediata por parte dos agentes responsáveis pela sua gestão e fiscalização, sob pena de ampliar os prejuízos decorrentes do mau uso dos recursos naturais.

Por esta razão, o princípio da precaução que norteia o direito ambiental brasileiro, orienta que diante da previsão científica dos eventuais danos ambientais passíveis de serem gerados ou ainda, majorados pelo desenvolvimento de atividades ou, da implantação de obras e empreendimentos, deve-se buscar as melhores alternativas para evitar e minimizar a sua futura ocorrência (SARLET, FENSTERSEIFER, 2014).

Essa preocupação em intervir para a redução de eventos danosos ao ambiente por parte de uma gestão ambiental eficiente, concentra-se no fato de que os danos ambientais são, geralmente, irreparáveis ou de difícil reparação, de modo que a sociedade necessariamente perderá parte da qualidade ecossistêmica que possui, e serão necessários investimentos e ações a médio e longo prazo para ao menos aproximar o ambiente do *status* que possuía antes das intervenções, prestando serviços ambientais equivalentes.

Ocorre, porém, que, mesmo sob o manto dos mais diversos motivos justificadores de sua inoperância, aí realçado pelo desaparecimento da própria máquina administrativa, muito se tem notado a ausência do Estado-Administrador na adoção de medidas próprias e tendentes a enfrentar o problema ambiental. E essa conduta omissiva do agente público, que detém atribuições e poderes para o enfrentamento administrativo daquelas ocorrências, pode ensejar, indubitavelmente, a configuração da ocorrência do crime de prevaricação, capitulado no artigo 319, do Código Penal. É certo que a Lei 6.938/81, por seu artigo 15, § 2º, contempla tipificação concentrada naquela conduta omissiva, de modo que incorrerá em crime a autoridade competente que deixar de promover as medidas tendentes a impedir que se exponha a perigo a incolumidade humana, animal ou vegetal ou mesmo que não impeça tornar-se mais grave a situação de perigo já existente (OLIVEIRA, 1997, p. 24).

Conforme a lição de Pazzaglini Filho (2018), a atuação intempestiva dos agentes públicos sem que haja motivação plausível para tanto, configura-se ato de improbidade, sendo considerada hipótese de “prevaricação administrativa”. Esta conduta encontra-se prevista no artigo 11, II, da Lei 8.429/92, tendo em vista que ofende os princípios da administração pública que preconizam a eficiência, a legalidade e a moralidade, valores que devem ser inerentes à prestação de serviços públicos.

Um estudo realizado pela TNC, expôs o estado da arte da compensação ambiental no Brasil, considerando dados até o ano de 2013 e evidenciou que à época, diversos Estados brasileiros, entre eles a Bahia, ainda não possuíam normativas próprias voltadas a regulamentação do tema. (OLIVEIRA, PINHEIRO, BARROS, 2015).

Apesar do Estado da Bahia ter se afastado desse rol em razão da publicação de normativa própria no ano de 2016, há ainda muitos Estados e Municípios que não regulamentaram a matéria e, portanto, não tem parâmetros para realizar a destinação, execução e cobrança dos recursos. Desse modo, podem ser ainda responsabilizados, caso seja detectado que tal comportamento configure ato de improbidade consistente em “*retardar ou deixar de praticar ato de ofício*”, já que (BRASIL, 1992, *online*).

a modalidade improbidade administrativa estabelecida no inciso II deste artigo 11, pode ocorrer em matéria ambiental e é comum o retardamento de atos pelas autoridades ambientais que, sem justificativa plausível atrasam a conclusão de procedimentos ou a realização de diligências. (TURRA SOBRANE, apud HENRIQUES FILHO, 2010, p. 129).

Por vezes, durante as discussões junto a CCAF, por exemplo, detectam-se unidades de conservação estaduais e/ou municipais que serão diretamente impactadas pelo empreendimento, e por isso, há necessidade de destinação de recursos para fazer frente a investimentos imprescindíveis a manutenção e garantia de viabilidade da área após as intervenções.

Ocorre que, se o Estado ou Município, não possui estrutura mínima para orientar a captação, elaboração dos respectivos TCCA, execução e fiscalização dos recursos, cria-se um impasse, tendo em vista que os valores permanecem com o empreendedor, que se mantém inadimplente com a obrigação.

A ausência de regulamentação mínima, além de gerar transtornos aos empreendedores que desejam resolver as suas obrigações junto aos órgãos ambientais, gera ainda prejuízo para a conservação ambiental, que permanece privada do acesso aos recursos, embora, muitas vezes já sofra com os efeitos da implantação dos empreendimentos.

Além disso, também inserem-se dentre os comportamentos passíveis de enquadramento, em tese, como ímprobos caso seja identificada a má-fé, a morosidade injustificada na realização de procedimentos que são inerentes à atuação institucional do órgão, como é o caso da análise dos cenários e destinação dos valores, elaboração dos termos de compromisso, fiscalização, emissão das certidões de cumprimento e quitação da compensação ambiental, por exemplo.

4.3.2 Descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas

Os mecanismos financeiros propostos nos sistemas federal e baiano de Compensação Ambiental, pressupõem a interação com instituições privadas que receberão os recursos e realizarão as ações de execução dos recursos da compensação ambiental, previstas pelo TCCA junto as unidades de conservação.

Ambos os modelos, a partir do Decreto Estadual nº 16.998/16, bem como, da publicação da Lei nº 13.668/18 e da instrução normativa nº 08/11, expedida pelo IBAMA, possuem um rito que deve ser observado durante a tramitação do procedimento, desde o cálculo do montante devido pelo empreendimento, até o encerramento com a apresentação dos relatórios de prestação de contas e emissão de certidões.

Assim, eventual descumprimento das normativas estabelecidas visando direcionar a disponibilização, controle e a fiscalização das contas poderá configurar, em tese, ato de improbidade, desde que pautado na conduta ímproba e desonesta por parte do servidor público, independente de que da ação decorra efetiva lesão ao erário, considerando que a Lei 8.429/92 tipificou esta ação no inciso XX, do artigo 10, e também no inciso VIII, do artigo 11, sendo esta última, considerada norma subsidiária (PAZZAGLINI FILHO, 2018).

4.3.3 Deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo

Conforme prevê o parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal, é obrigatória a fiscalização contábil, assim como a prestação de contas, por todos aqueles que utilizem ou gerenciem recursos financeiros provenientes de obrigações assumidas junto à União (BRASIL, 1988).

No mesmo sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece nos artigos 48 e 58, instrumentos que devem ser utilizados pelo Poder Público, a fim de promover a publicização das ações adotadas pela gestão, destacando inclusive, as medidas voltadas a arrecadação de recursos, acompanhamento e fiscalização (BRASIL, 2000)

A Lei de Improbidade Administrativa, por sua vez, elencou no artigo 11, inciso VI, a omissão na prestação de contas públicas como conduta que viola os princípios que direcionam a atuação estatal, e em especial, o princípio da publicidade, que

pressupõe a disponibilização de informações e a exteriorização dos atos praticados pelo Poder Público, diante da necessidade de conferir transparência e viabilizar o controle social da atuação administrativa (OLIVEIRA, 2017).

A conduta punível como ato de improbidade administrativa consiste na desobediência consciente, pelo agente público competente, do dever de fazer publicar determinado ato administrativo que, por força de lei, deva ser publicado no órgão oficial para produzir os efeitos a que se preordena. O simples retardamento na publicação, frequentes vezes motivado pelo excesso de serviço, não configura ato de improbidade, salvo se comprovadamente motivado pelo propósito de subtrair o ato ao conhecimento público ou de causar prejuízo a alguém. Com efeito, só a negativa consciente, dolosa, de publicidade poderá evidenciar contrariedade aos deveres de honestidade ou de lealdade às instituições (PRADO, 2001 apud PAZZAGLINI FILHO, 2018, p. 110).

Na seara ambiental, a Lei nº 10.650/03, apresenta diretrizes sobre o acesso e a disponibilidade de informações ambientais, junto aos órgãos que integram o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, visando assegurar a participação democrática, ante a atuação estatal no atendimento às demandas (BRASIL, 2003).

Por esta razão, no que se relaciona à compensação ambiental, devem os gestores, bem como os empreendedores (diante das possibilidades de execução dos recursos) procederem a adequada prestação de contas dos recursos direcionados para a execução de ações junto às unidades de conservação, demonstrando periódica e detalhadamente a situação global de captação e destinação dos recursos e ainda, de forma individualizada, indicando inclusive se houve efetivo cumprimento das atividades impostas.

O acórdão nº 1853/13, expedido pelo TCU, destaca ainda, que os gestores das UCs beneficiárias devem apresentar relatório voltado a prestação de contas, anexando documentos e elementos comprobatórios de todos os serviços realizados, além dos bens adquiridos, visando desta forma, atestar o adequado uso dos recursos (BRASIL, 2013).

Portanto, a ausência de prestação de contas dos recursos oriundos da Compensação Ambiental, além de impedir a emissão de certidão de cumprimento ao empreendedor nos casos de execução direta, ou ainda às instituições responsáveis pela execução indireta, pode ser passível de enquadramento enquanto ato de improbidade, diante da identificação no caso concreto, de elementos que demonstrem a desonestidade e a má-fé da conduta, ou ainda, eventuais desvios na aplicação dos recursos.

4.3.4 Agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público

O inciso X, do artigo 10 da Lei 8.429/92, prevê como ato de improbidade gerador de prejuízo ao erário, a atuação negligente dos agentes públicos, diante dos procedimentos necessários a captação de recursos, bem como em face a conservação do patrimônio público.

Embora o Supremo Tribunal Federal já tenha firmado entendimento no bojo da ADI nº 3.378, de que a Compensação Ambiental não tem natureza jurídica tributária, vale destacar que o conceito de patrimônio público, abrange não apenas elementos materiais e/ou monetários, mas, compreende ainda, valores morais que norteiam o funcionamento das instituições.

Além disso, a Lei nº 6.938/81 em seu artigo 2º, inciso I, considera “*o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo*”. Neste sentido, o meio ambiente insere-se neste conceito, devendo assim o Poder Público zelar pela sua conservação e manutenção, prevenindo e evitando a ocorrência de situações que gerem danos (BRASIL, 1981, *online*; PAZZAGLINI FILHO, 2018).

Considera-se negligente a atuação daquele agente que mesmo ciente das normativas que direcionam a realização de atos administrativos, age de maneira desidiosa, descuidada, inconsequente. Desse modo, ainda que não se trate da arrecadação de recursos de natureza tributária, o mau uso ou a malversação de recursos decorrentes da compensação ambiental, pode ensejar em tese, a configuração de ato de improbidade tipificado no artigo 10, inciso X, da Lei 8.429/1992, considerando que gera lesão ao patrimônio público.

O Princípio da Natureza Pública da Proteção Ambiental pressupõe a atuação vinculada do Poder Público na realização de atividades voltadas a promoção da conservação ambiental. Assim, a atuação administrativa deve ser pautada na observância às normas ambientais, não cabendo, portanto, ao administrador público prestar cortesias ou benefícios aos empreendedores, agindo discricionariamente, quando deve exigir a adequada contraprestação às unidades de conservação. (AMADO, 2018).

Pode-se mencionar a título de exemplo, a situação em que o agente deixa de proceder a cobrança dos valores correspondentes à compensação ambiental dos

empreendimentos durante o curso do licenciamento ambiental, ou ainda deixa de cobrar a execução de recursos destinados pelas Câmaras de Compensação Ambiental.

Da mesma forma, verifica-se, em tese, a atuação negligente do servidor que permite a utilização dos recursos decorrentes da compensação ambiental para fazer face a demandas outras, distintas da previsão legal de apoio à consolidação de unidades de conservação. Ao desrespeitar a afetação prevista em Lei para destinação dos recursos, o agente acaba por obstar o incremento à conservação e consolidação de áreas protegidas, violando o atendimento ao interesse público o que configuraria, em tese, a prática de desvio de finalidade, sujeitando os atos praticados a eventuais sanções.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A instituição de unidades de conservação tem sido uma estratégia amplamente utilizada como política para a conservação ambiental. O estímulo à criação e manutenção desses espaços decorre da necessidade de promover o desenvolvimento sustentável, resguardando a biodiversidade e à manutenção dos ecossistemas, em especial, diante das consequências que já vem sendo experimentadas por diversos países, em decorrência das catástrofes ecológicas desencadeadas pelas mudanças climáticas e da exploração desordenada dos recursos naturais.

Mesmo diante deste cenário, a política de conservação ambiental no Brasil caminha a passos lentos e carece de estrutura que permita a elaboração de planejamentos mais efetivos, viabilizando a destinação de recursos humanos e financeiros para garantir a sua implementação e consolidação.

Por consequência, as unidades de conservação, enquanto espaços aptos a promover a qualidade ambiental necessária não apenas para a garantia da preservação das espécies por seu valor intrínseco, como também, para assegurar o uso racional dos recursos necessários para as mais diversas atividades humanas, seguem enfrentando entraves (relacionados desde a regularização fundiária, até a elaboração de estudos científicos e planos de manejo que viabilizem a adequada gestão) que tornam frágil a sua implementação.

A Compensação Ambiental, sob esta perspectiva, tem a possibilidade de auxiliar o financiamento das ações de gestão e manutenção das unidades de conservação, que atualmente são supridas majoritariamente por recursos públicos, em especial por sua vinculação estrita ao apoio à essa finalidade.

Este instrumento consiste num mecanismo financeiro destinado ao apoio à consolidação de UCs, por meio do compartilhamento de obrigações voltadas ao suporte dessas áreas, por parte dos empreendimentos potencial ou efetivamente geradores de significativo impacto ao ambiente, tendo por base as considerações expostas no EIA/RIMA, e as orientações prestadas pelos órgãos ambientais, durante o licenciamento ambiental.

O procedimento de destinação dos valores a título de compensação ambiental, realizados pelos respectivos Comitês de Compensação Ambiental dos entes federativos, permite a participação de diversos atores, não apenas vinculados aos órgãos ambientais, mas ainda autoriza que sejam convidadas a participar todas as

instituições públicas ou privadas, nas reuniões em que houver discussão de assuntos de interesse da entidade.

Esse procedimento fomenta a participação da sociedade nas discussões sobre a gestão ambiental, visando sobretudo promover a melhor aplicação dos recursos, para que sejam efetivos e viáveis para aplacar impactos ambientais residuais, decorrentes da implantação dos empreendimentos.

Apesar de terem sido estabelecidas recentemente normativas para direcionar os sistemas federal e baiano de Compensação Ambiental, visando otimizar o fluxo de recursos e abrindo a possibilidade, inclusive, de execução indireta dos recursos, ainda há um longo caminho a ser trilhado em busca da sua consolidação enquanto instrumento de suporte às unidades de conservação.

Diante da análise do histórico da Compensação Ambiental no Brasil, das particularidades previstas por estes sistemas, além das discussões à luz da Lei de Improbidade Administrativa, nota-se que a omissão e a morosidade das instituições ao longo do tempo, somada à ausência de estratégias de sistematização dos procedimentos e a insegurança jurídica, corroboram para o cenário de baixa implementação que se observa.

Além disso, alguns desafios se impõem, como é o caso das propostas legislativas para alteração das normativas relacionadas ao licenciamento ambiental e a necessidade de ações contínuas, voltadas à fiscalização, cobrança e execução dos termos de compromisso e compensação ambiental, visando fazer cumprir o dever legal de internalizar no processo produtivo os passivos decorrentes das atividades econômicas.

Por esta razão, a partir do momento em que se detecta que não há o cumprimento das obrigações impostas por força da compensação ambiental, o empreendedor permanece vinculado, diante da pendência junto ao licenciamento, gerando para os órgãos ambientais o dever de diligenciar, cobrando a execução das ações.

Diante do perigo de inviabilizar a cobrança futura, é imprescindível que a atuação dos órgãos ambientais seja tempestiva e eficiente, tendo em vista a necessidade de evitar a ocorrência de flutuações de mercado, situações inesperadas, ou ainda, dificuldades financeiras por meio das quais o empreendedor possa perder a capacidade financeira de arcar com os custos da compensação ambiental, mesmo tendo instalado o empreendimento.

Sabe-se que os Termos de Compromisso para Compensação Ambiental, firmados junto aos órgãos ambientais, possuem força de título executivo extrajudicial. Dessa forma, ainda que os órgãos ambientais não procedam as diligências voltadas a cobrança da sua execução, compreende-se que o Ministério Público, possuindo entre suas atribuições funcionais o dever de atuação enquanto fiscal do cumprimento da Lei, tem o dever não somente de questionar eventual atuação irregular dos órgãos ambientais, como também, de executar estes títulos executivos diretamente em face dos empreendedores, para assegurar a devida aplicação dos recursos.

Esta prerrogativa decorre da atribuição imposta pela Constituição Federal, relacionada a defesa do meio ambiente e do patrimônio público, tendo em vista que nas situações em que há descumprimento das regras pactuadas no TCCA, amplia-se a socialização dos passivos ambientais decorrentes da exploração dos recursos naturais, bem como a pressão sobre as unidades de conservação, desencadeada em especial, pela implantação e operação dos empreendimentos.

Vale destacar, que a consolidação da Compensação Ambiental como mecanismo financeiro de suporte às UCs, é ainda ameaçada pelo risco de deixar de receber os recursos que já se tem programados, por conta de alterações legislativas ou outras medidas restritivas que possam ser adotadas pelos governos, maximizando assim as externalidades negativas sobre essas áreas, já fragilizadas pela falta de investimentos e da carência de estratégias que viabilizem a sua adequada manutenção.

Nesta linha, existem atualmente alguns projetos de Lei tramitando junto ao Congresso Nacional, com o objetivo de estabelecer uma Lei Geral do Licenciamento Ambiental, que prevê a completa modificação do sistema que se tem atualmente, sob o argumento de que é necessário conferir celeridade aos procedimentos, desburocratizando a tramitação e viabilizando o desenvolvimento das atividades econômicas. Dentre essas propostas, destacam-se a proposta de Emenda Constitucional nº 65/12 e o Projeto de Lei nº 3.729/04.

No entanto, parte dessas discussões sobre a flexibilização do licenciamento ambiental em nível federal, já foram implementadas no Estado da Bahia. O Decreto Estadual nº 15.682/14 publicado pelo Estado ignorando as disposições das Resoluções do CONAMA que regem a temática, alterou normativas próprias que regulavam o licenciamento ambiental, retirando, dentre outras medidas, a exigência da elaboração de estudos ambientais para diversos empreendimentos potencialmente

geradores de significativo impacto ambiental a partir do estabelecimento de uma lista taxativa dos empreendimentos e obras que deverão se submeter a realização do EIA/RIMA.

Esta normativa está sendo questionada junto aos Tribunais, por meio de ações voltadas a revogação dessas normativas, movidas pelo Ministério Público Federal em parceria com o Ministério Público do Estado da Bahia.

Enquanto a questão permanece sendo discutida judicialmente, já se verifica um claro prejuízo à conservação dos recursos naturais, porque diversos empreendimentos seguem licenciados e regulares do ponto de vista formal, mesmo sem destinar qualquer percentual para a compensação ambiental, sem um claro entendimento sobre a complexidade dos impactos e riscos que poderão gerar ao ambiente em cada uma das fases da sua implantação e operação, já que não foram realizados prognósticos e estudos ambientais prévios.

A situação se torna mais complexa, quando se observa que a Lei nº 9.985/00 em seu artigo 36, condiciona a cobrança da Compensação Ambiental justamente às considerações do EIA/RIMA, estudo ambiental que possui natureza prévia à instalação dos empreendimentos.

Dessa forma, atividades potencial ou efetivamente geradoras de impactos ambientais negativos já implantadas tendo por norte, as diretrizes estabelecidas pelo Decreto baiano, não poderiam, em tese, ser alvo de EIA/RIMA, e por consequência não haveria possibilidade de cálculo do montante a título de compensação ambiental.

Essa situação vai de encontro às diretrizes que balizam a Compensação Ambiental porque simplifica a análise do potencial de impacto dos empreendimentos, reduzindo sua apreciação apenas à mera formalidade de estar ou não contido na mencionada listagem. Outrossim, a normativa desconsidera a necessária proporcionalidade entre as medidas de compensação e os impactos gerados pelo empreendimento, defendida inclusive pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI nº 3.378.

Destaque-se que as Resoluções expedidas pelo CONAMA, bem como as demais normativas federais que regulam a temática, como é o caso da Lei nº 6.938/81 e o Decreto nº 99.274/90, são consideradas normas gerais, razão pela qual, conforme o disposto no artigo 24, §1º, da Constituição de 1988, devem ser obedecidas pelos Estados e Municípios, sendo vedado o estabelecimento de normas menos protetivas ao ambiente. Neste sentido ainda, o princípio da proibição do retrocesso ecológico

orienta que as normas de controle ambiental não podem ser alteradas, salvo para gerar situações mais benéficas a preservação do ambiente.

Essas ocorrências destacam a necessidade de fiscalização contínua por parte do Ministério Público, recomendando a adequação dos procedimentos, propondo ajustes de conduta e ações judiciais, de natureza cível e criminal, com o objetivo de fazer cessar as práticas que desalinham da previsão legal, podendo ensejar até mesmo a caracterização enquanto atos de improbidade, diante de eventual conduta em desconformidade com princípios da administração pública, ou gerando prejuízos ao erário.

Além disso, alguns detalhes ainda merecem atenção, considerando que se verifica nas legislações de ambos os mecanismos financeiros a ausência de instrumentos que permitam validar os valores de referência apresentados pelos empreendimentos, ou ainda medidas que permitam garantir financeiramente o adequado cumprimento das ações.

Por força do princípio da reparação integral dos danos ambientais, é imprescindível estabelecer estes critérios para permitir que ocorra a responsabilização equivalente, viabilizando a recuperação do ambiente ao estado mais próximo ao qual se encontrava em momento anterior às intervenções. Da mesma forma, pressupõe-se, que deve haver a adequada responsabilização dos empreendedores em relação a toda a extensão de danos ambientais decorrentes da conduta lesiva, incluindo aí, à perda da qualidade ecossistêmica e danos morais, que podem vir a ser devidas, a partir da análise dos casos concretos.

Em que pese as exaustivas discussões sobre a sustentabilidade ambiental, em especial após a década de 1970, observa-se que na prática, o meio ambiente segue como elo mais frágil da cadeia, cedendo aos interesses socioeconômicos, e a benefícios que na maioria das vezes, restringem-se a pequenos grupos, tornando distante a concretização de um desenvolvimento efetivamente sustentável.

Por esta razão, é preciso despertar para uma leitura mais consciente das necessidades contemporâneas, pautando a atuação estatal no direcionamento de ações que permitam a utilização de recursos naturais no processo produtivo, não comprometendo a longo prazo a sua disponibilidade para as presentes e futuras gerações, de modo a alinhar-se não apenas ao crescimento econômico, mas também seja um meio apto a promover a justiça social e a conservação ambiental.

RECOMENDAÇÕES

1. O Ministério Público tem o dever não somente de questionar eventual atuação irregular dos órgãos ambientais, como também, de executar os Termos de Compromisso e Compensação Ambiental, diretamente em face dos empreendedores (caso não exigidos pelo órgão responsável, uma vez que constituem títulos executivos), a fim de garantir a devida aplicação dos recursos;
2. A exigência de estudos ambientais deve ser avaliada pelo órgão ambiental a partir do potencial de impacto a ser gerado pelo empreendimento, não sendo cabível a dispensa em abstrato, de sua realização;
3. A dispensa do licenciamento ambiental por meio da fixação de listas positivas, reduzem a aplicação deste instrumento, desconsiderando a necessária avaliação sobre a viabilidade dos empreendimentos, bem como a proporcionalidade entre medidas de compensação e impactos gerados, defendida inclusive, pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 3.378.
4. Normativas que regulamentam o uso de recursos naturais, bem como regras de controle ambiental não podem ser alteradas, salvo para gerar situações mais benéficas à preservação ambiental;
5. Os sistemas de compensação ambiental devem editar normativas voltadas à orientar a validação de valores de referência apresentados pelos empreendedores, bem como, que permitam garantir financeiramente o cumprimento das obrigações assumidas nos Termos de Compromisso e Compensação Ambiental, tanto nos casos de execução direta, quanto indireta;
6. O Ministério Público deve atuar continuamente na fiscalização e acompanhamento dos procedimentos envolvendo a aplicação de recursos públicos, coibindo práticas que desalinhem da previsão legal e que possam caracterizar, em tese, a prática de atos de improbidade administrativa, por desrespeito aos princípios ou gerando prejuízos ao erário;

7. Os entes federativos têm o dever de acompanhar a instituição de unidades de conservação em seu território e reportar as informações pertinentes junto ao Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC;
8. Os sistemas de compensação ambiental devem atentar para a desoneração da máquina pública, tornando fluida a aplicação dos recursos sem perder de vista a atuação integrada visando a obtenção de resultados em escala e com possibilidade de sustentação a longo prazo.
9. As condutas lesivas a princípios da administração, que proporcionem o enriquecimento ilícito, ou ainda gerem danos erário, devem ser alvo de responsabilização no que concerne a improbidade administrativa, sendo ainda, imprescindível a reparação dos eventuais danos ambientais gerados.
10. Os órgãos ambientais devem estabelecer normativas necessárias a reduzir a insegurança jurídica colaborando para o fortalecimento dos mecanismos de compensação ambiental.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, K. R. **Valoração e pagamento dos serviços ambientais: alternativa de rentabilidade extra para um sistema agrossilvipastoril do Bioma Caatinga.** Dissertação. Economia Rural, Universidade Federal do Ceará. Departamento de Economia Agrícola, Fortaleza, 2011.

ALMEIDA, P. P., PINHEIRO, A. C. D. O valor da compensação ambiental. **Revista de Direito Público.** Londrina, v. 6, nº 3, p. 39-52, Out/Dez. 2011.

ALEXANDRE, R. DEUS, J. **Direito Administrativo.** 3. ed. ev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

AMADO.F. **Curso de direito e prática ambiental.** v.1. 1ª ed. Salvador: JusPodvm, 2018

BAHIA. **Decreto nº 16.988/2016 de 26 de agosto de 2016.** Regulamenta a Compensação Ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, nos termos dos arts. 58 a 61 da Lei nº 10.431 , de 20 de dezembro de 2006, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Bahia.

_____. **Lei nº 13.223 de 12 de janeiro de 2015.** Institui a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais e dá outras providências. Diário Oficial: Bahia, 12/01/2015.

_____. **Lei nº 10.431 de 20 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Bahia.

BECHARA, E. **Uma contribuição ao aprimoramento do instituto da compensação ambiental previsto na Lei 9.985/2000.** 353 f. Tese (Doutorado em Direito)–Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2007.

BORGES, A. C. J. SOUZA, K. A. **Compensação ambiental federal: Fonte de recursos para criar e implementar unidades de conservação.** TNC: 2018. Disponível em: <https://www.tnc.org.br/content/dam/tnc/nature/en/documents/brasil/cartilha-de-compe-nsacao-ambiental-federal.pdf> Acesso em 22/04/2019

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2848 de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro/RJ, de 07/12/1940.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, de 31/08/1981.

_____. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

_____. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm Acesso em: 12 dez. 2018.

_____. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm Acesso em 10 abr. 2018

_____. **Lei nº 10.653, de 16 de abril de 2013.** Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.650.htm Acesso em 10 abr. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a reponsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em 05. Mai. 2019

_____. **Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm> Acesso em 13 dez. 2018

_____. **Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018.** Conversão da Medida Provisória nº 809, de 2017 . Altera as Leis nos 11.516, de 28 de agosto de 2007, 7.957, de 20 de dezembro de 1989, e 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre a destinação e a aplicação dos recursos de compensação ambiental e sobre a contratação de pessoal por tempo determinado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13668.htm. Acesso em 05 mai. 2018

_____. **Decreto nº 6.840 de 14 de maio de 2009.** Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto no 4.340, de 22 de agosto de 2002, para regulamentar a compensação ambiental. Disponível em: 05/12/2019;

_____. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.** Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm Acesso em 10 abr. 2018

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3378-6/DF**, Rel. Min. Carlos Ayres Britto. Tribunal Pleno. Data do julgamento: 09.04.2008.

_____. **Tabela consolidada das Unidades de Conservação CNUC - 2019.** Disponível em: CNUC/MMA - http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80229/CNUC_FEV19%20-%20B_Cat.pdf. Acesso em: 20/05/2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.650/2009.** Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 11/11/2009. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1853/2013.** Plenário. Relator: Ministro Weder de Oliveira. Sessão de 17/07/2013. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1004/2016.** Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 27/04/2016. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1732/2016.** Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 06/07/2016. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

_____. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm Acesso em 30 de abril de 2018.

_____. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. **Instrução Normativa nº 008, de 15 de Julho de 2011.** Regulamenta, no âmbito do IBAMA, o procedimento da Compensação Ambiental, conforme disposto nos Decretos nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, com as alterações introduzidas pelo Decreto 6.848, de 14 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/sophia/index.html>. Acesso em 23 de abril de 2018.

_____. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. **Instrução Normativa nº 007, de 16 de Junho de 2017.** Estabelece procedimentos para celebração de termo de compromisso para cumprimento da parte incontroversa da compensação ambiental, devida no âmbito dos processos de licenciamento ambiental de competência do Ibama até que haja manifestação jurídica conclusiva da Advocacia-Geral da União acerca do índice de atualização monetária a ser aplicado, Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/sophia/index.html>. Acesso em 23 de abril de 2018.

_____. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. **Instrução Normativa nº 003, de 02 de fevereiro de 2018.** Regula os procedimentos administrativos para a celebração de Termo de Compromisso para cumprimento da

obrigação de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, no âmbito das unidades de conservação federais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/intrucao_normativa_03_2018.pdf Acesso em 23 de setembro de 2018.

_____. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. **Instrução Normativa nº 020, de 22 de novembro de 2011**. Regula os procedimentos administrativos para a celebração de termos de compromisso em cumprimento às obrigações de compensação ambiental dirigidas a unidades de conservação federais, nos termos da exigência estabelecida no art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, de apoio à implantação e à manutenção de unidade de conservação nos casos de licenciamento ambiental de significativo impacto ambiental. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/in202011.pdf>. Acesso em 23 de setembro de 2018.

_____. **Medida Provisória nº 809, de 1º de dezembro de 2017**. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv809.htm Acesso em 02 de maio de 2018

CAPELLI, S. Compensação ambiental do sistema nacional de unidades de conservação: considerações pós-decisão do STF na ADI 3378. Lusíada. **Direito e Ambiente**, Lisboa, nº 2/3, 2011, p. 349-386.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. **Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986**. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23> .Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. **Resolução CONAMA Nº 010/1987**. Dispõe sobre o ressarcimento de danos ambientais causados por obras de grande porte. Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=61> Acesso em: 22 abr. 2018.

_____. **Resolução CONAMA Nº 02/1996**. Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res96/res0296.html> Acesso em: 22 abr. 2018.

_____. **Resolução CONAMA Nº 237/1997**. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 22 abr. 2018.

_____. **Resolução CONAMA Nº 371/2006**. Estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental, conforme a Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=493>. Acesso em: 24 abr. 2018.

BRASILIA. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei - PL 3729/2004**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>. Acesso em: 28 dez. 2018. Texto Original.

CARVALHO, M. **Manual de Direito Administrativo**. 4ª Ed. Ver. Ampl. E etual. Salvador: JUSPodvm, 2017.

DOURADO, R. L. **Compensação Ambiental**. Disponível em http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2010/relatorios/ccs/dir/DIR-Raul_Lopes.pdf. Acesso em 08 out. 2018.

DRUMMOND, J. A.; FRANCO, J. L. A.; OLIVEIRA, D. **Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil**. In: GANEM, R. S. (org.). Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. p.341-385.

FONSECA, R. A; LIMA, A.B.; REZENDE, J.L.P. **Métodos de valoração dos bens e serviços ambientais: uma contribuição para o desenvolvimento regional sustentável**. 2014. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/eventos-1/4o-congresso-internacional/eixo-3/418-3-5-format-metodos-de-valoracao-dos-bens-e-servicos-ambientais/> file. Acesso em: 06 de nov de 2018.

FRANCO, D. H.; FIGUEIREDO, P. J.M. **Os impostos ambientais (taxação ambiental) no Mundo e no Brasil – O ICMS ecológico como uma das opções de instrumentos econômicos para a defesa do meio ambiente no Brasil**., Disponível em: <https://repositorio.pgsskroton.com.br/bitstream/123456789/1315/1/Artigo%2034.pdf>. Acesso em 28 de abr de 2019

GELUDA, L. [et al.]. **Desvendando a compensação ambiental: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros**. Rio de Janeiro: Funbio, 2015. 270 p.

GIASSON, M. M.; CARVALHO, S.H.C.; **Mecanismo de compensação ambiental federal no Brasil: impactos negativos e os recursos revertidos para unidades de conservação**. In: 2ª Conferência da REDE de Língua Portuguesa de Avaliação de Impactos e 1º Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto. São Paulo: ABAI, 2012. Disponível em: < http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2012/10/030_compensacao.pdf >. Acesso em: 28 de abr de 2018.

HENRIQUES FILHO, T. **Improbidade administrativa ambiental**. 1ª Ed. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2010.

ICMBIO. **Caixa será a gestora do Fundo de Compensação Ambiental**. 2018a. Acesso em: 10/out/2018. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/9988-caixa-sera-a-gestora-do-fundo-de-compensacao-ambiental>

_____. **Senado aprova MP sobre a compensação ambiental**. 2018b. Acesso em: 10/mai/2018. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/9612-senado-aprova-mp-sobre-a-compensacao-ambiental>

_____. Define os critérios, as políticas e as diretrizes do Fundo de Compensação Ambiental. **Portaria nº 1039 de 29 de novembro de 2018**. Brasília, 2018c.

_____. **Orçamentos e finanças**. 2019. Acesso em 03/jan/2019. Disponível em: http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true

LEITE, J. R. M.; FERREIRA, M. L. P. C. **Estado de direito ambiental no Brasil: Uma visão evolutiva**. In: FARIAS, T. COUTINHO, F.S.N. (Org.) *Direito Ambiental: O meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, 491p.

LOPES, L. F.; SANTOS, B. BROCHARDT, V. **Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014**. Secretaria de Governo da Presidência da República, Brasília: Presidência da República, 2016. 130p.

MACIEL, M. A. **Compensação ambiental: Instrumento para a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. Dissertação. Direito e Políticas Públicas, Centro Universitário de Brasília – UNICEUB. Programa de Mestrado em Direito. Brasília, 2012, 153p.

MARTINS, S. P. **Manual de Direito Tributário**. 12ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente**. 10 Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, **Ecosystems and Human Well-being: Synthesis**. Island Press, Washington, DC, 2005

MINAS GERAIS. **Lei n.º 19.823, de 22 de novembro de 2011** - Dispõe sobre a concessão de incentivo financeiro a catadores de materiais recicláveis – Bolsa Reciclagem. Publicação – Diário do Executivo – “Minas Gerais” – 23/11/2011

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Pilares para a Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. Série Áreas Protegidas do Brasil, 7. 2ª Ed. Brasília: MMA., 2009.

MIRRA, A. L. V. O problema do controle judicial das omissões estatais lesivas ao meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**. v.4. nº 15, p. 61-80, jul/set, 1999.

MOTTA, R. S.; RUITENBEEK, J. HUBER, R. **Uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental da América Latina e Caribe: lições e recomendações**. IPEA: Rio de Janeiro, 1996. Acesso em: 20 nov 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3629%3Arenda-e-pobreza-os-impactos-do-plano-real&catid=170%3Apresidencia&directory=1&Itemid=1

MUANIS, M. M. **Quanto custa uma unidade de conservação federal? : uma visão estratégica para o financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc)** - Rio de Janeiro: Funbio, 2009. 52 p.

NUSDEO, A.M.O. O uso de instrumentos econômicos nas normas de proteção ambiental. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo** v. 101 p. 357 - 378 jan./dez. 2006.

OLIVEIRA, A.V. Proteção ambiental em juízo: Omissão administrativa – prevaricação. **Revista AJUFE**, Edição nº 55, Maio/Junho/Julho, 1997.

OLIVEIRA, K.P.; PINHEIRO, G.T.; BARROS, A.C. **Compensação Ambiental. Um retrato sobre o cenário brasileiro**. 1ª Ed. Brasília: The Nature Conservancy - TNC. Brasil, 2015, 37p.

OLIVEIRA, H. S. **Políticas ambientais sustentáveis de comando e controle e a eficácia dos instrumentos econômicos**. Frutal-MG: Prospectiva, 2016.

OLIVEIRA, J. M. S. [et al.]. **Manual sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil em Minas Gerais**. Governo do Estado de Minas Gerais, 2017, 55p.

OLIVEIRA, R. C. O. **Curso de direito administrativo**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017

PELLIN, A. [et al.]. Compensação ambiental como fonte de recursos para unidades de conservação: situação atual e aspectos polêmicos. **OLAM Ciência & Tecnologia Rio Claro/SP**, Brasil. Ano VII. Vol. 7. Nº 2. Pag. 171. Dezembro, 2007.

PEZZAGLINI FILHO, M. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada: aspectos constitucionais, administrativos, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2018.

PRIMACK, R. B. RODRIGUES, E. **Biologia da Conservação**. Londrina: E. Rodrigues, 2001

REUNIÃO ORDINÁRIA, VIIX, 2018, Brasília. **Ata de reunião**. Publicada em: 25 de maio de 2019. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/licenciamento/compensacao/2018/69-RO-CCAF.pdf>

RIVA, A. L. M.; FONSECA, L. F. L.; HASENCLEVER, L. **Instrumentos Econômicos e financeiros para a conservação ambiental no Brasil**, 2007. Acesso em: 05 de out 2018. Disponível em: https://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/InstEconomicos.pdf

SABBAG, E. **Manual de Direito Tributário**. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2017;

SALVADOR, A. V. A., **Manual Prático de Licenciamento Ambiental**. Nazaré Paulista, SP: Trabalho Final (mestrado): IPÊ – Instituto de Pesquisas Ecológicas. 2013, 260 p.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SOS MATA ATLANTICA. **Relatório Técnico: Unidades de Conservação Municipais da Mata Atlântica**. Julho de 2017. 104p. Acesso em 27 dez 2018. Disponível em: https://www.sosma.org.br/wp-content/uploads/2017/07/SOSMA-UCs_WEB.pdf

SOUZA, A.C.C. **Improbidade administrativa por dano ambiental**. 117 f. Monografia (Trabalho de conclusão de curso) – Faculdade Baiana de Direito, Salvador, 2012.

SOUZA, T. V. S. B.; SIMÕES, H. B.; (2018). **Contribuições do Turismo em Unidades de Conservação Federais para a Economia Brasileira - Efeitos dos Gastos dos Visitantes em 2017**: Sumário Executivo. ICMBio. Brasília

WWF. **Guide to Conservation Finance: Sustainable Financing for the Planet**. 2009. Disponível em http://awsassets.panda.org/downloads/wwf_guide_to_conservation_finance.pdf Acesso em 20 fev 2019.

_____. **Financiamento Público em meio ambiente: um balanço da década e perspectivas**. 2018. Disponível em: https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/financiamentomma_final2_web.pdf Acesso em: 06 jun 2019.

YOUNG, C.E.F. Financial Mechanisms for Conservation in Brazil. **Conservation Biology**, Pages