



# ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL FEDERAL: GÊNESE, OPERACIONALIZAÇÃO E EMBATES JURÍDICOS

SPATIAL PLANNING AND THE FEDERAL  
ENVIRONMENTAL COMPENSATION: CONCEPTION,  
OPERATIONALIZATION AND LEGAL CONFLICTS

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LA COMPENSATION  
ENVIRONNEMENTALE FÉDÉRALE: CONCEPTION,  
OPERATIONNALISATION ET CONFLITS JURIDIQUES

Rafael Oliveira Fonseca – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul –  
Campo Grande – Mato Grosso do Sul – Brasil  
rafaelfonseca@uem.br

## Resumo

A temática ambiental não deve ser compreendida como resultante do vínculo entre o Homem e a natureza, mas como um componente das relações humanas e um objeto econômico, político e cultural. Um dos instrumentos de política pública diretamente inserido nesta complexa e dinâmica temática contemporânea é a Compensação Ambiental. O objetivo deste trabalho foi analisar a execução da Compensação Ambiental Federal com ênfase para sua operacionalização com base na legislação vigente, destacando sua gênese e metodologia de cálculo, bem como os elementos que envolvem a constante judicialização do instrumento. Logicamente, realçando seu potencial como um instrumento de política pública que influencia o ordenamento do território, particularmente ante o viés ambiental, em um cenário envolto pelos interesses e poderes de vários atores. Assim, no primeiro momento apresenta-se uma abordagem acerca de sua definição e sua gênese, logo após destaca-se a sua operacionalização e metodologia de cálculo; finalizando com as questões que envolvem a constante judicialização do instrumento ressaltando as pequenas, mas relevantes atualizações jurídicas que ocorreram recentemente. Por fim, as considerações finais enfatizam as principais ideias abordadas, bem como apresenta algumas possibilidades para o futuro da Compensação Ambiental Federal no Brasil.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Políticas Públicas. Compensação Ambiental. Licenciamento Ambiental.

## Abstract

Environmental issues should not be understood as a simple result of the relationships between human beings and the nature, but should be seen as part of a component of human relations, as an economic, political and cultural object. One of the instrument of public policy that is directly inserted in the complex and dynamic contemporary issues is the Environmental Compensation. The objective of this paper is to analyze the execution of the Environmental Compensation, in the scale of the administration of the Federal Government of Brazil, with emphasis on its operationalization based on the current legislation, highlighting its genesis, its calculation methodology, as well as the elements that involve the constant judicialization of the instrument. Thus, in the first moment it is approached its definition and its conception, soon after its operationalization and methodology of calculation is highlighted; it ends with the issues surrounding the constant judicialization of the instrument, highlighting the small but relevant legal updates that have occurred recently. Finally, the conclusions emphasize the main ideas discussed here, as well as presents some possibilities for the future of EC in Brazil.

Keywords: Environment. Public Policies. Environmental Compensation. Environmental Licensing.

## Résumé

Les questions environnementales ne doivent pas être comprises comme simplement résultant d'une relation entre l'Homme et la nature, mais comme une composante des relations humaines, comme un objet économique, politique et culturel. Un instrument constitutif de la politique publique nationale qui est directement inséré dans ce sujet complexe et dynamique est la Compensation Environnementale. L'objectif de cet article est d'analyser l'exécution de la Compensation Environnementale, en soulignant son opérationnalisation sur la base de la législation en vigueur, en soulignant également sa genèse, sa méthode de calcul, ainsi que les éléments qui impliquent une judiciarisation constante de l'instrument. Logiquement, il faut également souligner son potentiel en tant qu'instrument de politique publique pour influencer l'aménagement du territoire, en particulier dans la perspective environnementale, dans un scénario entouré des intérêts et des pouvoirs de divers acteurs. Ainsi, dans un premier temps, une approche est présentée concernant sa définition et sa genèse, puis son opérationnalisation et sa méthodologie de calcul sont mises en évidence; les questions relatives à la judiciarisation constante de l'instrument soulignant les mises à jour juridiques brèves mais pertinentes qui ont eu lieu récemment. Enfin, les conclusions mettent l'accent sur les principales idées abordées et présentent certaines possibilités pour l'avenir de la EC au Brésil.

Mots-clés: Environnement. Politiques publiques. Compensation Environnementale. Licences environnementales.

## Introdução

A temática ambiental é um componente significativo da sociedade contemporânea. Consequentemente, a questão de alguma maneira sempre abarca as demandas, mas principalmente os interesses (semelhantes ou distintos) de vários atores, inserindo-a em um cenário de disputas turbulento entre poderes que de forma permanente a circunda.

Em vista disso, as análises que envolvem o tema nos levam consequentemente a um contexto complexo e dinâmico, considerando que seus elementos atuam em uma conjuntura de diversas relações de interdependência e/ou de subordinação.

Nesse panorama, ressaltamos que a temática não deve ser assimilada como mero resultado da associação entre o Homem e a natureza, mas como uma face das relações humanas, isto é, como um objeto econômico, político e cultural (Moraes, [1994] 2005). Essa concepção corrobora os traços dinâmicos e complexos de um contexto intrincado que engloba um conjunto de elementos multiescalares que se dispõem desde as mais sutis especificidades locais dos territórios até a esfera global.

Destarte, a questão historicamente foi incorporada de maneira gradual à sociedade que neste início do século XXI busca, ao menos no discurso, uma diferenciada diretriz coletiva tendo como base um desenvolvimento adjetivado de sustentável. Consequentemente, o tema está invariavelmente inserido na atual agenda política, tendo em vista, conforme destaca Mello-Théry (2011), a alteração paulatina dos discursos e

a utilização do conceito de Desenvolvimento Sustentável pelas instituições governamentais, mesmo por aquelas que nunca tiveram o meio ambiente como objeto de trabalho.

Dessa forma, apesar de ser essencial a vida humana a exploração dos recursos naturais, é antiga a preocupação pelo gerenciamento de seu acesso e uso. Lentamente a questão ambiental adquiriu relevância no decorrer do século XX, principalmente na segunda metade após a Segunda Guerra Mundial (1945), com a ampliação das discussões sobre a capacidade do planeta em sustentar o padrão de desenvolvimento que emergiu a partir da Revolução Industrial e dos reflexos da expansão da lógica urbano-industrial em nível global.

Dessa maneira, conforme Sachs (2004) destaca, um dos principais desafios da sociedade contemporânea se tornou o delineamento de uma estratégia que seja ambientalmente sustentável, economicamente sustentada e socialmente incluyente.

Assim, a expansão do debate ambiental e suas conseqüentes evoluções conceituais e paradigmáticas, proporcionaram também avanços políticos. Principalmente em relação aos discursos, as tomadas de decisões e até mesmo na agenda dos Estados signatários dos grandes acordos ambientais internacionais, como no caso do Brasil.

Conseqüentemente, as obrigações assumidas pelos países perante o mundo ecoam nas legislações nacionais que, como um conjunto de leis, contribuem para a instauração de políticas públicas que influenciam no ordenamento territorial. No caso do Brasil, por exemplo, por meio da criação e gestão de áreas protegidas inseridas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), bem como de outros instrumentos ambientais, tal como a Compensação Ambiental (CA).

Nessa conjuntura, nossa sociedade se defronta com um latente embate contemporâneo entre a incessante demanda capitalista por expansão econômica e a uma “recente” reivindicação pela proteção do meio ambiente. Um conflito árduo, visto que no capitalismo as proposições que divergem de alguma forma com a ideia do crescimento econômico perene raramente são consideradas adequadas, até porque o potencial desse sistema como meio de atingir o fim da pobreza e do subdesenvolvimento mundial é tratado como algo axiomático há séculos, apesar de isso ser altamente duvidoso.

Isso coloca a sociedade capitalista no centro de uma encruzilhada em um cenário de inúmeras relações de poderes nas quais diversos atores se enfrentam e/ou se apoiam com o objetivo de defenderem suas várias demandas e seus respectivos interesses.

Perante o cenário exposto, um instrumento que se estabelece como constituinte da política territorial e ambiental do Brasil e, além disso, está diretamente inserido na complexidade das questões ambientais, é a Compensação Ambiental, objeto central de análise deste artigo.

Sendo assim, o objetivo deste trabalho é analisar a Compensação Ambiental Federal (CAF), com ênfase para sua operacionalização com base na legislação vigente. Visa-se assim, destacar alguns pontos de uma pesquisa executada sobre este instrumento no Brasil recentemente (Fonseca, 2017), bem como realizar algumas atualizações que ocorreram há poucos meses na esfera jurídica e que impactam diretamente na execução do mesmo.

Pretende-se dessa maneira enfatizar o potencial da CAF, como um instrumento de política pública, em influenciar no ordenamento do território, particularmente ante o viés ambiental em um cenário complexo, dinâmico e envolto pelos interesses e poderes de vários atores. Fatores que provocam reflexos em sua operacionalização, sobretudo em um cenário constante de judicialização do processo conforme será destacado adiante.

Nessa perspectiva, tendo como base exclusivamente a escala federal da administração do território, ou seja, a atuação da União, aborda-se a CAF focando: primeiramente na sua definição e no seu surgimento; logo após, destaca-se a sua operacionalização e sua metodologia de cálculo; finalizando com as questões que envolvem a constante judicialização do instrumento ressaltando as pequenas, mas relevantes atualizações jurídicas que ocorreram recentemente. Por fim, as considerações finais enfatizam as principais ideias abordadas, bem como apresenta algumas possibilidades para o futuro da CAF no Brasil.

A contribuição deste artigo se orienta na perspectiva de possibilitar um aprofundamento sobre o instrumento da CA em nosso país, perpassando por aspectos históricos, legislativos e operacionais que o envolvem e que também nos conduzem para outros questionamentos que em parte foram respondidos na recente pesquisa mencionada (Fonseca, 2017) e/ou que servem de possíveis direcionamentos para pesquisas futuras.

## Compensação Ambiental Federal: definição, gênese e breve evolução

Apesar da CA ser um instrumento que surgiu há várias décadas, ainda hoje ela é objeto frequente de confusões mesmo entre os profissionais da área ambiental, seja em relação a sua definição, função ou mesmo operacionalização. Esse instrumento possui várias definições similares e que reforçam uma compreensão geral para algumas vertentes possíveis, dando destaques sempre para alguns aspectos, como: econômico, ambiental, preventivo, social, indenizatório etc.

Assim, consideramos que a CA pode ser definida como um instrumento de política pública territorial e/ou ambiental, fundamentado em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório (EIA/Rima), que visa a contrabalançar os impactos previstos e/ou decorrentes de empreendimentos com significativos impactos ambientais, onerando os empreendedores com o objetivo de fortalecer o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (Fonseca, 2017).

A origem desse instrumento está associada aos grandiosos projetos amazônicos do setor elétrico brasileiro da década de 1970. A CA surge com o objetivo de se criar áreas destinadas à conservação da biodiversidade nas regiões afetadas por grandes empreendimentos para manter uma área-testemunho do ambiente original local (Faria, 2008). Logo, todo empreendedor que alterasse uma parcela significativa de um ambiente natural deveria apoiar a criação de uma área protegida como uma compensação para os ecossistemas impactados pelo seu respectivo empreendimento.

Nessa óptica, observa-se como a CA surgiu no âmbito da aplicação de medidas de Avaliação de Impacto Ambiental e sua inserção como um elemento do processo estatal de Licenciamento Ambiental foi uma consequência lógica.

No entanto, todas essas ideias e aspirações precisavam se materializar e se fortalecer com base no âmbito jurídico. Assim, o instrumento da CA foi abordado pela primeira vez na legislação brasileira em 1987 pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) por meio da Resolução nº 10/87 (Brasil, 1987), que exigia das obras de grande porte a implantação de Estações Ecológicas como contrapartida (Faria, 2008).

Naquele momento, em 1987, foi definido que o montante de recursos aplicados pelo empreendedor na CAF deveria ser proporcional ao dano

a se ressarcir, em valor não inferior a 0,5% do custo de implantação do empreendimento (Giasson; Carvalho, 2012).

Posteriormente, a Resolução Conama nº 02/96 (Brasil, 1996) substituiu sua antecessora, mas mantendo o percentual de 0,5% e os conceitos de reparação e ressarcimento proporcionais aos danos causados por empreendimentos de relevante impacto ambiental.

Foi apenas no ano 2000 que o instrumento superou a alçada das resoluções, sendo estabelecido em uma Lei Federal quando ocorreu a instauração do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Momento o qual enfatiza-se a competência da Compensação Ambiental como um instrumento de política territorial e/ou ambiental, quando, ao menos no âmbito jurídico, se fortaleceu consideravelmente.

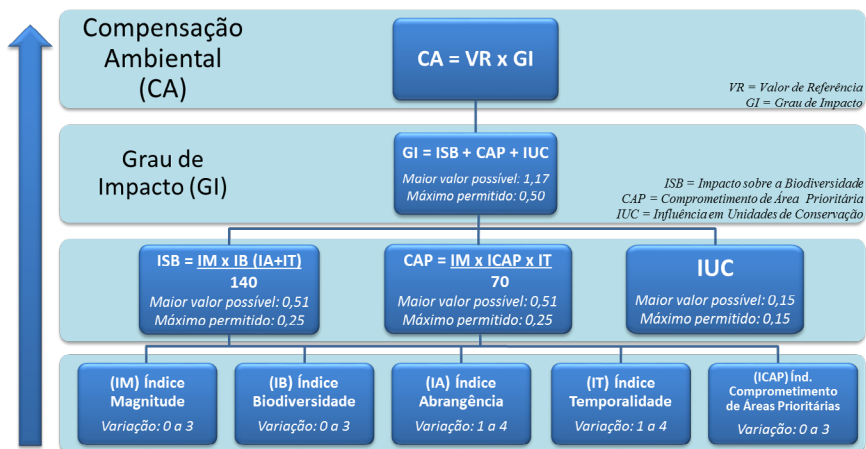
### Compensação Ambiental Federal: operacionalização e metodologia de cálculo

A operacionalização da CAF é baseada basicamente por atribuições do Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ibama e ICMBio, sobretudo dos dois últimos. Além disso, sua execução é subsidiada pela atuação da Câmara Federal de Compensação Ambiental (CFCA) e do Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF).

O cálculo do valor financeiro da CAF é de responsabilidade do Ibama que o executa com base nas informações do EIA/RIMA elaborado pelo respectivo empreendedor. Este cálculo deverá ser indicado durante o processo de obtenção da Licença de Instalação, de forma que se constitua como uma condicionante para emissão da futura Licença de Operação conforme as deliberações do CCAF. Em síntese, a princípio o empreendedor só terá sua Licença de Operação se cumprir suas obrigações relativas a CA.

Desse modo, atualmente o cálculo da CA é realizado com base na *Metodologia de Cálculo do Grau de Impacto Ambiental* definida em 2009 e detalhada no anexo dos Decretos Federais que regulamentam a CAF (Brasil, 2002, 2009).

Assim, a apuração da CAF é realizada com base em seis Índices obrigatoriamente disponíveis no EIA e, partir desses, são realizados os cálculos tendo como base algumas fórmulas, conforme o disposto na Figura 1.

**Figura 1** - Esquematisação da Metodologia de Cálculo da Compensação Ambiental

Fonte: Elaborado pelo autor (2017) com base no Decreto Federal nº 6.848/09 (Brasil, 2009).

Observa-se que todo o cálculo tem como base seis Índices predeterminados e que devem estar dispostos no EIA do empreendimento, para enfim se definir o Grau de Impacto (GI) do mesmo. Logo após, multiplicando-o GI pelo Valor de Referência (VR) do respectivo empreendimento (que também deve ser fornecido pelo empreendedor) obtém-se o valor financeiro da Compensação Ambiental.

Portanto, analisando a Metodologia de Cálculo (Figura 1) observa-se que basicamente é o Grau de Impacto (GI) que define o percentual do custo do empreendimento que será direcionado à CAF.

No entanto, é relevante destacar que o Decreto Federal que a implementou (Brasil, 2009) define que, para o cálculo do GI, a variação deve obrigatoriamente estar entre 0 a 0,5%. Além de definir outras limitações para o cálculo do ISB, do CAP e do IUC que devem variar obrigatoriamente até o limite máximo de 0,25 (ver Figura 1).

Fonseca (2017) analisa uma situação hipotética de extremo impacto, na qual todos os cinco Índices em um EIA seriam considerados em seus valores máximos. O GI (que influencia diretamente no valor da CA) ultrapassaria com facilidade o limite máximo de 0,5 imposto pela Metodologia de Cálculo vigente, sendo possível chegar a 1,17 (ver Figura 1). Isso demonstra, de certa forma, um relaxamento nos cálculos em favor

dos empreendimentos de elevado impacto, que acaba por conduzir todos os empreendimentos de alto impacto a serem considerados como no máximo de médio impacto.

Ainda que este aspecto não seja o escopo deste artigo, essa limitação pode ser explicada pela demanda que surgiu após a Ação de Inconstitucionalidade ajuizada pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI) em 2004 com o objetivo de impugnar a CA no Brasil, conforme abordaremos no item a seguir.

Além disso, é preciso compreender o fato de que a Lei do SNUC define que o montante dispendido pelo empreendedor na CAF não pode ser inferior a 0,5% dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento. Ou seja, a Lei define um mínimo de 0,5 enquanto a Metodologia de Cálculo limita o máximo em também 0,5. Por isso, a definição dos limites mínimo e/ou máximo da CAF estão dentre os dos pontos mais controversos do instrumento.

### Compensação Ambiental Federal: a judicialização da sua operacionalização

Definir valores monetários aos ativos ambientais é um debate extremamente complexo, mas por vezes, necessário. Para Ortiz (2003), todo recurso ambiental tem um valor intrínseco e, do ponto de vista econômico, o valor desse recurso seria a sua contribuição para o bem-estar social.

Dessa maneira, a definição do percentual referente a CAF se insere em constantes debates e disputas que acarretam um imbróglio jurídico iniciado há mais de uma década e que até hoje está em trâmite no Brasil.

Conforme mencionado, apesar de existir desde a década de 1970, a CAF se estabeleceu em Lei apenas no ano 2000, a partir do SNUC (Brasil, 2000). Naquele momento foi definido o mínimo de 0,5% do custo de implantação do empreendimento para o instrumento, sem a definição de um valor máximo, percentual mínimo utilizado como referência desde o seu princípio.

Posteriormente, em 2002, o Decreto Federal nº 4.340 (Brasil, 2002) regulamentou a Lei do SNUC, designando ao órgão ambiental licenciador a tarefa de definição do grau de impacto para fins de fixação da CAF Federal, mantendo-se o mesmo percentual mínimo sem novamente prever a fixação de um valor máximo.



Nesse contexto, no final de 2004 a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), com o objetivo de impugnar o artigo da Lei do SNUC que trata especificamente da CAF (artigo 36). A alegação é que esse instrumento fere os princípios da legalidade, da separação de poderes, da razoabilidade e da proporcionalidade (Domingues; Carneiro, 2010), constituindo em indenização prévia sem anterior mensuração e comprovação da ocorrência de dano, podendo, dessa forma, configurar enriquecimento sem causa pelo Estado (Almeida; Pinheiro, 2011; Macedo, 2012).

Destarte, o fato da Lei do SNUC não fixar um percentual máximo para a definição da CAF pelo órgão ambiental licenciador, sem dúvida, foi um dos elementos centrais que motivaram a ADI, além do fato do valor do instrumento estar atrelado ao custo total do empreendimento.

Ademais de outros trâmites jurídicos que ocorreram nos anos seguintes, conforme sistematizado por Fonseca (2017), apenas em 2008 o STF analisou a ADI julgando-a parcialmente procedente por maioria de votos. Em suma, declarou a CAF um instrumento válido, mas inconstitucional a sua definição com base apenas em um valor mínimo. O STF entendeu que esse percentual deveria ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, sem vínculo ao custo total do empreendimento, tendo como base o EIA/Rima.

A decisão ainda é questionada com pedido de efeitos modificativos do resultado do julgamento de ambas as partes litigantes, sendo CNI, autora, e a Presidência da República, ré (Domingues; Carneiro, 2010). Por isso, a decisão do STF não transitou em julgado e, dessa forma, encontra-se suspensa.

Entretanto, em 2009 foi publicado o Decreto Federal nº 6.848 (Brasil, 2009) que alterou a regulamentação da CAF Federal, inovando ao definir em seu anexo a Metodologia de Cálculo (Figura 1) abordada no item anterior. Metodologia que delimita o GI entre 0% e 0,5%, ou seja, o percentual mínimo se tornou o percentual máximo sem a revogação do artigo 36 da Lei do SNUC (Brasil, 2000).

Para Domingues e Carneiro (2010), o Decreto Federal de 2009 apenas dissimula os critérios julgados inconstitucionais. No entanto, ao criar uma Metodologia de Cálculo (Figura 1) mais clara, reduziram-se as inseguranças jurídicas do instrumento ambiental. Logo, as demandas dos atores envolvidos foram ao menos parcialmente atendidas, viabilizando

por ora a operacionalização da CAF, apesar do cenário de instabilidade jurídica e das dificuldades usuais nessa conjuntura política instável.

Acerca desse ponto, em relação aos percentuais mínimo e/ou máximo, observa-se no momento um cenário de inércia jurídica. A operacionalização se baseia no Decreto Federal mais recente, ao mesmo tempo que a ADI pode voltar a ser analisada pelo STF a qualquer momento, portanto não é um cenário consolidado.

Além da questão acerca do percentual, outro elemento que por muitos anos acarretou embates jurídicos em torno do instrumento da CAF se refere a sua modalidade de execução.

O Termo de Compromisso de Compensação Ambiental (TCCA) é o instrumento no qual são formalizadas e estabelecidas as condições para o cumprimento, pelo empreendedor, das obrigações de CAF, podendo a execução ocorrer por meios próprios (modalidade denominada execução direta) ou por meio de contas escriturais (modalidade denominada execução indireta).

De 2000 a 2007, a CAF foi executada somente na modalidade direta, fato que do ponto de vista dos órgãos ambientais e principalmente dos empreendedores, contribuía decisivamente para a ineficácia do instrumento, principalmente em decorrência da falta de *expertise* de vários dos empreendedores na área ambiental, o aumento de custos do processo e a sua morosidade (TCU, 2013).

A principal vantagem dessa modalidade se refere a desoneração da máquina administrativa nas atividades de aplicação da CAF, bem como uma maior segurança jurídica, uma vez que o entendimento jurídico é que a obrigação imposta pela Lei do SNUC só contemplaria a forma direta de execução (TCU, 2013). Fato que sempre incomodou os empreendedores, vide ação da CNI.

Nesse sentido, vislumbrando a possibilidade da implantação de uma forma de aplicação indireta para tentar maximizar os resultados do instrumento, em 2006, o Ibama, em parceria com a Caixa Econômica Federal, criou o Fundo de Investimentos de Compensações Ambientais (Fica) para que os empreendedores pudessem optar pela execução direta ou indireta, fato que se concretizou a partir de meados de 2007.

Entretanto, a execução na modalidade indireta se tornou objeto de determinações diversas do Tribunal de Contas da União (TCU) que, como órgão fiscalizador do Estado, avalia a gestão dos recursos da CAF, sobretudo do ponto de vista orçamentário.

Como essa modalidade indireta não estava prevista em Lei, o Fundo foi extinto em 2009, mas o ICMBio passou a operacionalizar tal modalidade por meio de contas escriturais abertas na Caixa em nome dos respectivos empreendimentos (TCU, 2013).

Toda essa conjuntura de insegurança jurídica, aliada ao contexto de criação do ICMBio, provocou uma desestruturação na execução da CAF, que ficou por meses sem uma rotina de operação. Essa paralisação trouxe como principal efeito a acumulação de um passivo de processos licenciados ou em licenciamento, em quantidade desconhecida.

Os mais recentes “embates” entre o TCU e as modalidades de execução da CAF se iniciaram a partir de uma solicitação em 2012 do Senado Federal (Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – CMA) para a realização de uma avaliação operacional sobre a aplicação e fiscalização dos recursos da CA nos últimos 10 anos, contemplando a eficiência e a eficácia dos programas de governo por eles assistidos (TCU, 2013).

Essa auditoria determinou, dentre outros pontos, que o ICMBio se abstinhasse de autorizar os empreendedores a cumprirem a CAF por meio de depósito (modalidade indireta) dado que não havia base legal que autorizasse a autarquia a assumir a execução de ações materiais a cargo do empreendedor, dele requerendo apenas o valor da CAF devida e, conseqüentemente gerir recursos e aplicá-los em finalidade pública fora do regular processo orçamentário e financeiro, sem incorporação ao Orçamento Geral da União (TCU, 2013).

Pode-se dizer que a decisão do TCU desagradou aos órgãos ambientais (que interpuseram pedido de reexame da decisão) e grande parte dos empreendedores que, nesse contexto, não teriam outra alternativa a não ser cumprir a CAF na modalidade direta, que gera custos operacionais e de recursos humanos para a gestão da aplicação dos recursos da CAF do início ao fim. Enquanto que, na modalidade indireta, o empreendedor basicamente transfere ao ICMBio a responsabilidade total dessa gestão apenas realizando o depósito em uma conta escritural (Torres, 2016).

Dentro dessa conjuntura, a CNI e a Confederação Nacional do Transporte (CNT) passaram a fazer parte do processo como *amicus curiae*, defendendo a possibilidade de execução indireta da CA, independentemente da matéria por Lei ou Decreto, considerando que a

interpretação da Lei do SNUC não permite afastar a possibilidade dessa modalidade de execução (TCU, 2016).

Destarte, em abril de 2016, o pedido de reexame foi julgado e negado pelo TCU. O Tribunal entendeu que a modalidade de execução direta dos recursos da CAF atende ao disposto na Lei do SNUC, pois nessa forma as expectativas de gerar resultados úteis para a sociedade é infinitamente maior do que a mera transferência de recursos para órgãos ambientais (TCU, 2016).

Foi reforçado que a modalidade indireta traveste a obrigação do empreendedor em relação a CAF, em mera obrigação de dar, mediante transferência para os cofres do ICMBio de recursos privados, em caráter extra orçamentário, para o que próprio órgão promova a obrigação do empreendedor, destacando que nenhum ato administrativo pode inovar o ordenamento jurídico, criando elementos sem provisão legal para atender quaisquer que sejam os interesses, seja público ou privado (TCU, 2016). Nesse caso específico, o relator afirmou que o ICMBio seria o maior favorecido. Em suma, entende-se que a modalidade indireta só pode ser considerada legal se estiver regulamentada por Lei ou Decreto Presidencial.

Além do mais, apesar de esse não ter sido o entendimento do relator, é patente que os empreendedores, também são favorecidos pela modalidade indireta, pois transfere ao ICMBio a responsabilidade de gestão e execução dos recursos da CAF.

Diante do exposto, observa-se novamente a complexidade de questões que envolvem a CAF e seus respectivos atores, em um cenário de elevada instabilidade, influenciando negativamente na sua potencialidade como instrumento ambiental e seus reflexos no ordenamento territorial.

Portanto, nos últimos anos, as dificuldades encontradas pelos órgãos ambientais envolvidos frente às inseguranças jurídicas existentes e os cenários que os envolvem no contexto da máquina estatal, provocaram a paralisação da CA por vários meses em mais de uma situação. Perante as decisões do TCU, desde julho de 2016, a única opção dos empreendedores que ainda não haviam firmado TCCAs foi a modalidade direta.

No entanto, em maio de 2018, foi publicada a Lei Federal nº 13.668 (Brasil, 2018) que alterou vários elementos relacionados a operacionalização da CAF. No que se refere a modalidade de execução indireta da CAF, o ICMBio está autorizado a selecionar instituição financeira oficial, para criar e gerir fundo formado pelos recursos arrecadados com a CAF,

de forma que o depósito integral do valor fixado pelo empreendedor o desonera das obrigações da execução direta do instrumento (MMA, 2018).

Essa mudança eliminará [ou ao menos diminuirá] os entraves jurídicos envolvendo o TCU e o seu entendimento de que não havia previsão legal para a execução indireta da CAF. Com a nova Lei, espera-se superar tal entrave, visto que o fundo permitirá a utilização de cerca de R\$ 1,2 bilhão atualmente represados (MMA, 2018). Além do mais, a gestão das UCs Federais entra num novo patamar, pois poderão ser melhor estruturadas para cumprir seus objetivos, uma vez que a lacuna legal que impedia o uso de recursos da CAF fica, aparentemente, resolvida. Espera-se assim que, finalmente, quase 50 anos após sua adoção, a CAF possa de fato ser aplicada explorando todo o seu potencial na consolidação do SNUC.

### Considerações finais

Ao apresentar uma análise de um tema tão complexo com uma solicitude de síntese significativa em decorrência do padrão deste trabalho acadêmico, corre-se o risco de se não apresentar noções e aspectos primordiais para a ideia que pretendemos expor neste artigo, demandando o reducionismo de importantes elementos considerados na ampla pesquisa que serviu de base (Fonseca, 2017) para a formulação deste artigo. Por outro lado, isso não impede que sejam feitas algumas ponderações finais pertinentes com base naquilo que se foi abordado até aqui.

Observa-se que o Estado, por meio de suas políticas territoriais, possui papel preponderante frente às contemporâneas (e por vezes contraditórias) demandas da sociedade associada ao perene crescimento econômico, bem como de proteção ambiental. No Brasil, essa conjuntura não é diferente.

Por isso o ordenamento territorial é fundamentalmente uma questão política que exige uma pluralidade de negociações, sendo imprescindível para promover um processo mais democrático de acesso ao território (Mello-Théry, 2011).

Nesse cenário complexo, o vetor socioambiental adquire um papel cada vez mais relevante na organização dos territórios, sobretudo quando as ações públicas lentamente se tornam policêntricas e o conceito de público incorpora o Estado, mas também a sociedade civil, o setor privado (Little, 2003) e seus inúmeros interesses e demandas.

Logo, incorporada a esse cenário eventualmente contraditório temos a CA. Inserida em um campo de poderes, forças e interesses de diferentes atores e estabelecida em uma relação, promove reflexos diretos e/ou indiretos nas políticas territoriais e ambientais do país e, consequentemente no ordenamento territorial desde sua criação na década de 1970.

Apesar da dificuldade em sua compreensão, não se pode desprezar o seu potencial em influenciar no ordenamento territorial, sobretudo no panorama de proteção do meio ambiente. Por isso, possibilitar e aperfeiçoar a sua operacionalização é primordial com intuito de minimizar os impactos das ações antrópicas no território nacional.

Contudo, apesar dos questionamentos, é fato que o estabelecimento da Metodologia de Cálculo (Figura 1) superou, ou ao menos minimizou, parte das inseguranças jurídicas existentes até aquele momento, favorecendo a operacionalização deste instrumento em alguns sentidos. É primordial enfatizar o potencial da CA como um instrumento da política territorial, mas, ao mesmo tempo, conforme destaca Torresan e Lorandi (2008), é crucial destacar que nem tudo pode ser simplesmente compensado, portanto, a CA não pode ser basicamente utilizada para aprovar qualquer atividade ou projeto.

Em síntese, a CA tem por objetivo também prezar pela proteção do meio ambiente, mas também precisa zelar pela eficiência econômica dos grandes projetos infraestruturais do país. Por isso, as políticas territoriais precisam ser concebidas e executadas como elementos constitutivos e delineadores do desenvolvimento, como instrumentos fundamentais do ordenamento do território.

A Lei Federal publicada em maio de 2018 (Brasil, 2018), sem dúvida, ao menos diminuirá os principais entraves jurídicos que praticamente interromperam a operacionalização da CAF nos últimos anos, sendo um importante passo para consolidação de fato deste instrumento apesar de ter sido criado há quase meio século. No entanto, sua inserção em um campo repleto de atores com interesses diversos não garante que esse cenário propício seja perene.

É patente que a CAF é um mecanismo com um relevante potencial de influenciar no ordenamento territorial e que envolve uma relevante soma de recursos que necessita ser operacionalizada e despendida de

forma eficaz, pois é preciso que haja compensações de fato não apenas na esfera administrativa e/ou jurídica.

Contudo, enfatiza-se que o crescimento econômico não deve ocorrer a todo custo, é preciso garantir um desenvolvimento coerente com as demandas contemporâneas e principalmente capaz de vislumbrar perspectivas de longo prazo.

Por fim, compreende-se que é indispensável a continuidade e ampliação das discussões sobre a CA no Brasil. Parece claro para que ela serve e para quem serve (Fonseca, 2017), mas isso não significa que como um instrumento da política territorial ela não precise ser debatida e aperfeiçoada.

## Notes

1 Concebemos que meio ambiente inclui elementos do mundo natural, mas também as relações entre as pessoas e o meio onde estão inseridas (Bursztyn; Bursztyn, 2012). Neste artigo, toda vez que mencionamos “questão ambiental”, “tema ambiental”, “temática ambiental”, ou mesmo outras alusões correlatas, estamos tratando das questões que possuem como perspectiva central o meio ambiente como um todo.

2 O conceito de Desenvolvimento Sustentável foi popularizado pelo Relatório *Brundtland* em 1987 como aquele desenvolvimento “[...] que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras de atenderem as suas próprias necessidades” (CMMAD, [1987] 1991, p. 46).

3 Ricupero (1993) destaca que, apesar da economia clássica ser autônoma e utilitarista em relação a natureza, alguns economistas e/ou pensadores dos séculos passados já se manifestavam em relação ao meio ambiente, como: Adam Smith, John S. Mill, David Ricardo, Thomas R. Malthus e mesmo Karl Marx. Não precisamente por se preocuparem com aspectos vinculados à preservação do meio ambiente, mas por considerarem em suas análises os “limites do crescimento” da humanidade e um provável esgotamento dos recursos naturais.

4 Um dos mais célebres debates foi impulsionado pelo Clube de Roma a partir de seu relatório sobre “os limites do crescimento”. Desde então, ocorreram algumas conferências ambientais globais (a primeira em Estocolmo – 1972) e a expansão de outros espaços de discussões (reuniões, fóruns, pesquisas etc.) que conjuntamente foram fundamentais para os avanços conceituais e paradigmáticos acerca das questões ambientais, influenciando, sem dúvida, na sua conjuntura atual.

5 Focando para a escala nacional, a relevância da temática ambiental é indiscutível devido ao protagonismo brasileiro nas esferas ambiental e socioeconômica, considerando que o país detém em seu território a maior parte da Amazônia, uma farta diversidade biológica dentre seus ecossistemas e grande quantidade de recursos hídricos e minerais. Além do mais, está ranqueado com a oitava posição do PIB mundial (World Bank, 2019), a quinta maior população global com 208 milhões de habitantes (UN, 2017), é um relevante ator no

comércio internacional de *commodities* agrícolas e minerais, concentra uma das maiores áreas mundiais dedicadas às atividades pecuárias posicionando-o dentre os maiores comercializadores de carne do mundo, dentre outros fatores sociais e econômicos que resultam em consequências ambientais nocivas e degradantes, sobretudo se não gerenciadas satisfatoriamente.

6 Definições para Compensação Ambiental podem ser encontradas em: Born e Talocchi (2002), Faria (2008), Giasson e Carvalho (2012), ICMBio (2018), Macedo (2012), Sánchez (2008), dentre outros.

6 Devido ao seu nível de subjetividade, definir o conceito de significativo impacto ambiental contribuiu para confusões e questionamentos acerca da aplicabilidade e execução da Compensação Ambiental no Brasil.

7 A partir das inspirações do professor Paulo Nogueira Neto foi um dos pioneiros das causas ambientais no Brasil. Foi responsável, por exemplo, pela criação e estruturação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema) em 1973, comandando-a de 1974 a 1986, quando criou mais de três milhões de hectares de áreas protegidas na forma de Unidades de Conservação (Faria, 2008).

8 Lei Federal nº 9.985/2000. Art. 36. Nos casos de Licenciamento Ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório – EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de Unidade de Conservação [...] (Brasil, 2000).

9 A CFCA possui um caráter supervisor e tem por objetivo orientar o cumprimento da legislação referente à Compensação Ambiental. É um órgão colegiado vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e composta por membros dos setores público e privado, da academia e da sociedade civil (MMA, 2010).

10 O CCAF, é composto somente por representantes dos órgãos ambientais federais – Ibama, MMA e ICMBio – sendo presidido pelo primeiro e tem como principal competência deliberar sobre a divisão e a finalidade os recursos oriundos da Compensação Ambiental Federal (MMA, 2011).

11 O poder público no exercício de sua competência de controle expede três tipos de licenças de forma sequente, a saber: Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação (Brasil, 1997).

12 Os índices são: IUC (Influência em Unidade de Conservação), IM (Índice de Magnitude), IB (Índice de Biodiversidade), IA (Índice de Abrangência), IT (Índice de Temporalidade) e ICAP (Índice de Comprometimento de Áreas Prioritárias) (Brasil, 2009).

13 Como exemplo, Fonseca (2017) analisou a execução da CA da Usina Hidrelétrica de Santo Antônio do Jari, destacando, inclusive, como ocorreram os respectivos cálculos, que atingiram o montante de aproximadamente R\$ 3,7 milhões com base em um GI de 0,5, ou seja, máximo.

14 Cf. Art. 36, § 1º, Lei Federal do SNUC (nº 9.985/2000) (Brasil, 2000).

15 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.378. Segundo o STF (2018), uma ADI tem por finalidade declarar que uma lei ou parte dela é inconstitucional, ou seja, contraria a Constituição Federal.



16 Cf. Art. 31-A, Decreto Federal nº 6.848/2009 (Brasil, 2009).

17 Naquele momento o ICMBio ainda não existia, portanto, o Ibama era responsável pela operacionalização total da CAF.

18 Estima-se que na forma direta os gastos extras somem de 35% a 50% a mais do volume despendido com a CA, além do fato de que nem todos os empreendedores possuem conhecimento na execução de tais processos o que pode diminuir a efetividade e tornar mais oneroso e lento os processos de execução da CAF (Torres, 2016).

19 *Amicus Curiae*, significa “Amigo da Corte”; intervenção assistencial em processos de controle de constitucionalidade por parte de entidades que tenham representatividade adequada para se manifestar nos autos sobre questão de direito pertinente à controvérsia constitucional. Não são partes dos processos; atuam apenas como interessados na causa (STF, 2014).

## Referências

ALMEIDA, P. P; PINHEIRO, A. Cláudia Duarte. O valor da Compensação Ambiental. *Revista de Direito Público*, Londrina, v. 6, n. 3, p. 39-52, out./dez. 2011.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução Conama nº 10, de 03 de dezembro de 1987*. Dispõe sobre o ressarcimento de danos ambientais causados por obras de grande porte. Brasília: Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=61>. Acesso em: 12 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução Conama nº 02, de 28 de abril de 1996*. Determina a implantação de unidade de conservação de domínio público e uso indireto, preferencialmente Estação Ecológica, a ser exigida em licenciamento de empreendimentos de relevante impacto ambiental, como reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, em montante de recursos não inferior a 0,5 % (meio por cento) dos custos totais do empreendimento. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res96/res0296.html>. Acesso em: 12 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997*. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o Licenciamento Ambiental. Brasília: Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 12 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Lei Federal 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. Brasília, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm). Acesso em: 12 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto Federal 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. Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm). Acesso em: 12 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto Federal nº 6.848, 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. Brasília, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6848.htm). Acesso em: 12 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Lei Federal nº 13.668, de 29 de maio de 2018*. Altera as Leis nº 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). Brasília, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13668.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13668.htm). Acesso em: 12 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Gabinete do Ministro. Portaria nº 416, de 3 de novembro de 2010. *Diário Oficial da União*, Brasília, 04 nov. 2010. Seção 1, p. 102.

\_\_\_\_\_. Gabinete da Ministra. Portaria conjunta nº 225, de 30 de junho de 2011. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1 jul. 2011. Seção 1, p. 79.

\_\_\_\_\_. Assessoria de Comunicação. *Publicada Lei da Compensação Ambiental*. Brasília: MMA, 2018. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/14791-noticia-acom-2018-05-3020.html>. Acesso em: 23 dez. 2018.

BORN, R. H.; TALOCCHI, S. Compensações por Serviços Ambientais: sustentabilidade ambiental com inclusão social. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Proteção do capital social e ecológico: por meio de Compensações por Serviços Ambientais (CSA)*. São Paulo: Peirópolis, 2002. p. 27-45.

BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. *Fundamentos de política e gestão ambiental: os caminhos do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CMMAD. COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO. [1987]. *Nosso futuro comum: Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

DOMINGUES, J. M.; CARNEIRO, J. S. A. A Compensação Ambiental prevista pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC): a ADI nº 3.378 e o Decreto nº 6.848/09. *Revista Direito GV* 12, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 493-502, jul./dez. 2010.

FARIA, I. D. *A Compensação Ambiental: os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos*. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. (Textos para discussão n. 43).

FONSECA, R. O. *A Compensação Ambiental no Brasil: compensação para quem e para quem?* 2017. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Departamento de

Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

GIASSON, M. M.; CARVALHO, S. H. C de. *Mecanismo de Compensação Ambiental Federal no Brasil: impactos negativos e os recursos revertidos para unidades de conservação*. 2012. Disponível em: [http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2012/10/030\\_compensacao.pdf](http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2012/10/030_compensacao.pdf). Acesso em: 11 ago. 2019.

ICMBIO. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Compensação Ambiental*. Brasília: ICMBio, 2016. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/compensacaoambiental>. Acesso em: 13 dez. 2018.

LITTLE, P. E. Os desafios da política ambiental no Brasil. In: \_\_\_\_\_. *Políticas Ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências*. Brasília: IIEB, 2003. p.13-21.

MACEDO, L. A. *Compensação Ambiental e ADI 3378-6: definições e impasses*. In: FERREIRA, N. C. D'Ávila; ALVES, J. A.; REIS, J. R. L. dos (Org.). *Anais/encarte Técnico-Científico do Workshop sobre Compensações Ambientais no Brasil*. Manaus: Editora Aufiero, 2012. p. 29-40.

MELLO-THÉRY, N. A. de. *Território e gestão ambiental na Amazônia: terras públicas e os dilemas do Estado*. São Paulo: Annablume, 2011.

MORAES, A. C. R. [1994]. *Meio ambiente e ciências humanas*. 4. ed. São Paulo: Annablume, 2005.

ORTIZ, R. A. *Valoração Econômica Ambiental*. In: MAY, P. H.; LUSTOSA, M. C.; VINHA, V. (Org.). *Economia do meio ambiente: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. p. 81-100.

RICUPERO, B. *Economia e meio ambiente*. *Cadernos CEDEC*, São Paulo, n. 37, p. 2-36, 1993.

SACHS, I. *Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2004.

SÁNCHEZ, L. E. *Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos*. São Paulo: Oficina de Textos, 2008

STF. Supremo Tribunal Federal. *Glossário Jurídico*. Brasília: STF, 2018.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Relatório da solicitação do Congresso Nacional de auditoria operacional para avaliar a aplicação e a fiscalização dos recursos da Compensação Ambiental*. *Acórdão nº 1.853/2013*. Publicado em 17 jul. 2013. Brasília: TCU, 2013.

\_\_\_\_\_. *Pedidos de Reexame interpostos pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade contra decisão que lhes expediu determinações em decorrência de auditoria que avaliou a aplicação e a fiscalização dos recursos da compensação ambiental criada pela Lei 9.985/2000*. *Acórdão 1.004/2016*. Publicado em 27 abr. 2016. Brasília: TCU, 2016.

TORRES, M. A. O TCU e as Unidades de Conservação. *Jornal Valor*, São Paulo, 12 jul. 2016.

TORRESAN, F. E.; LORANDI, R. A methodological proposal for quantifying environmental compensation through the spatial analysis of vulnerability indicators. *Brazilian Archives of Biology and Technology*, Curitiba, v. 51, n. 3, jun. 2008.

UN. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. *World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables*. New York: UN, 2017.

WORLD BANK. *World DataBank 2017*. Washington, DC: The World Bank, 2019.

---

Rafael Oliveira Fonseca – Bacharel, Licenciado, Mestre e Doutor em Geografia pela Universidade de São Paulo. Atualmente é docente do curso de Geografia da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul na Unidade Universitária de Campo Grande e docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Estudos Fronteiriços do Câmpus do Pantanal da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul em Corumbá.

 <https://orcid.org/0000-0002-3267-1832>

---

Recebido para avaliação em 27 de março de 2019

Aceito para publicação em 15 de maio de 2019

Publicado em