

COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NO ESTADO DO CEARÁ: UM ESTUDO SOBRE A INCONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO COEMA Nº 26/2015

ENVIRONMENTAL COMPENSATION IN THE STATE OF CEARÁ: A STUDY ON THE UNCONSTITUTIONALITY OF COEMA RESOLUTION Nº 26/2015

Isa Bettina Bezerra Furtado Barros

Mestranda em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará - UFC. Pós-Graduada em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Graduada em Engenharia Ambiental pela Universidade Federal do Ceará - UFC, Ceará (Brasil).
E-mail: isabettina@hotmail.com.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8768127353763574>.

Mary Lúcia Andrade Correia

Doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Mestra em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará - UFC. Especialista em Direito Ambiental pela Universidade Estadual do Ceará - UECE. Professora da Graduação e Pós-Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Coordenadora do Curso de Especialização em Direito Ambiental da Universidade de Fortaleza – UNIFOR, Ceará (Brasil).
E-mail: maryandrade@unifor.br.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7903530395985639>.

Submissão: 20.05.2018.

Aprovação: 15.02.2019.

RESUMO

A Compensação Ambiental é um instrumento econômico que objetiva contabilizar e restituir o meio ambiente, inicialmente de forma monetária, por impactos negativos e não mitigáveis gerados por empreendimentos com alto potencial poluidor. Para tornar possível os processos de ressarcimento financeiro de um bem natural existem critérios de valoração ambiental que estimam valores aos recursos ambientais utilizados e que são diretamente afetados pelas externalidades produzidas pelo homem, visando manter um crescimento econômico ecologicamente equilibrado. Apesar de regulamentada, a determinação do montante a ser pago em Compensação Ambiental pelos empreendedores apresenta metodologias de cálculo divergentes na legislação nacional e estadual. Nesse cenário, o presente artigo tem por objetivo principal avaliar a legalidade dos critérios utilizados para o já referido cálculo no Estado do Ceará. Para isso, confronta-se os procedimentos estabelecidos no Decreto Federal nº 6848/2009 e na Resolução COEMA nº 26/2015, identificando os contrastes entre as normas. Como metodologia, utiliza-se estudo do tipo documental com abordagem qualitativa desenvolvido a partir da análise das legislações vigentes referentes a Compensação Ambiental no Brasil e no Estado do Ceará, buscando fundamentação teórica através do arcabouço legal que trata sobre a matéria, livros publicados e artigos científicos. Por fim, conclui-se que a

resolução em vigor no Estado do Ceará necessita ser revisada diante de sua metodologia, a qual apresenta fundamentações similares a outras normas revogadas e julgadas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

PALAVRAS-CHAVE: Compensação Ambiental; Danos Ambientais; Meio Ambiente.

ABSTRACT

Environmental Compensation is an economic instrument that allows to account and compensate the environment, initially in a profitable way, by negative and non-mitigable impacts generated by projects with high polluting potential. In order to enable the reimbursement processes of a natural good, there are environmental valuation criteria that estimate the values in the resources that are specifically affected by the externalities produced by the man, maintain an ecologically balanced economic growth. Although regulated, the determination of the amount to be paid to Environmental Compensation by entrepreneurs, have calculation methodologies divergent from national and state legislation. In this scenario, the main objective of this article is to evaluate the legality of the criteria used for the mentioned calculation in the State of Ceará. To do so, the procedures established in Federal Decree No. 6848/2009 and COEMA Resolution 26/2015 are confronted, identifying the contrasts between the standards. As a methodology, the study of the documentary type should be used with the qualitative approach developed from the analysis of the current legislation on Environmental Compensation in Brazil and the State of Ceará, seeking the foundation of the legal framework on the subject, published articles and scientific articles. Finally, it is concluded that the resolution in force in the State of Ceará needs to be revised in view of its methodology, which presents similar findings to other standards repealed and judged unconstitutional by the Federal Supreme Court.

KEYWORDS: *Environment; Environmental Compensation; Environmental Damage.*

INTRODUÇÃO

A implantação de todo e qualquer empreendimento ou atividade possui a capacidade de causar alterações nas características naturais do meio ambiente. Mesmo as atividades de menor porte e complexidade, objetivando atender a suas demandas, promovem modificações no meio em que estão inseridas, como lançamento de efluentes, supressão de vegetação, uso de recursos hídricos, etc. Tais alterações, por serem provenientes de atividades, produtos ou serviços de uma organização, são denominadas de impactos ambientais, podendo apresentar caráter adverso ou benéfico. (BRASIL, NBR ISO 14.001, 2004).

Para identificar e ponderar quais alterações ao meio o afetam positiva ou negativamente, é necessário fazer uma análise minuciosa da proposta do empreendimento, análise a qual vai muito além dos métodos tradicionais de avaliação de projeto, baseados quase que unicamente em critérios econômicos. Objetivando assegurar que o projeto não resulte em danos inesperados à saúde, ao bem-estar social e aos recursos naturais, estes devem

ser previamente estudados, antes da implantação da atividade ou da obra, para que possíveis riscos ambientais sejam prevenidos, corrigidos, mitigados ou compensados. Para isso, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) estabelece a Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) como um de seus instrumentos (BRASIL, 1981, Art. 9º, III).

Visando atenuar as externalidades negativas provocadas pelo processo produtivo, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), em seu art 4º, inciso VII, estabelece como um dos seus objetivos a “imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos” (BRASIL, Lei 6.938, 1981). Desta forma, surge a necessidade de se valorar os bens e serviços ecossistêmicos como uma ferramenta de prevenção da degradação ambiental e da possível exaustão dos recursos naturais, garantindo aos demais titulares o seu direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Com o processo de avaliação de impactos ambientais tornou-se possível identificar os empreendimentos que possuem um alto potencial degradador e, a partir dos estudos ambientais, estabelecer medidas mitigadoras dos mesmos. Entretanto, os empreendimentos que são potencialmente causadores de impactos ambientais negativos não mitigáveis possuem uma outra ferramenta que proporciona a incorporação dos custos da degradação aos custos globais do projeto, a Compensação Ambiental.

Diferentemente das medidas mitigadoras, que buscam eliminar o dano causado pela obra ou empreendimento, as “medidas compensatórias são aquelas que, diante da impossibilidade de evitar o dano, servem para oferecer à coletividade um resultado compensatório pelos prejuízos que certamente serão causados pela atividade” (RODRIGUES, 2007, p.136). A princípio, a reparação do dano deve ser realizada por meio das medidas mitigadoras, visando retornar o mais próximo possível da condição inicial do ambiente. Entretanto, quando não houver possibilidade de recuperação, os empreendimentos de alto impacto ambiental devem realizar uma indenização pecuniária, a partir da valoração do meio ambiente, através do processo de compensação.

Tal ferramenta se refere aos impactos provenientes de uma ação lícita do empreendedor, a qual é objeto do licenciamento, é utilizada para tratar de uma perda ambiental não mitigável, com base no grau de impacto ambiental e fundamentado no Estudo de Impacto Ambiental e no seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) durante o processo de obtenção da licença ambiental. O cálculo da compensação é realizado antes mesmo da instalação do empreendimento, quando ainda não há dano real e efetivo ao meio ambiente. (DOMINGUES; CARNEIRO, 2010).

A fim de regular o cálculo do valor a ser pago ao órgão ambiental, em 2009, foi editado o Decreto Federal nº 6.848/2009, que dispõe sobre a metodologia a ser aplicada em nível federal a empreendimentos de alto impacto. (BRASIL, 2009).

No que tange ao Estado do Ceará, atualmente encontra-se em vigor a Resolução COEMA¹ nº 26/2015, que apresenta as disposições relativas a metodologia de cálculo da Compensação Ambiental aplicada a nível estadual. (CEARÁ, 2015).

Assim, o presente artigo apresenta uma análise da evolução normativa da matéria, apontando as distintas metodologias de cálculo para a valoração do Grau de Impacto (GI) e o consequente montante a ser pago como Compensação Ambiental pelo empreendedor, e confrontando as divergências entre as legislações federal e estadual vigentes.

1 DAS DIRETRIZES NACIONAIS A CERCA DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

A matéria Compensação Ambiental teve sua primeira abordagem com a Resolução CONAMA² nº 10/1987, que foi posteriormente revogada pela Resolução CONAMA nº 02/1996, porém não ocorreram grandes modificações entre esta e a norma revogada. A principal mudança se deu a respeito da destinação do recurso gasto como compensação, onde a Resolução CONAMA nº 10/1987 coloca em seu art. 1º:

Art. 1º - Para fazer face à reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, o licenciamento de obras de grande porte, assim considerado pelo órgão licenciador com fundamento no RIMA terá sempre como um dos seus pré-requisitos, a implantação de uma estação Ecológica pela entidade ou empresa responsável pelo empreendimento, preferencialmente junto à área. (BRASIL, Resolução CONAMA nº 10, 1987).

A Resolução CONAMA nº 02/1996 alterou o texto apresentado³ e passou exigir “a implantação de uma unidade de conservação de domínio público e uso indireto, preferencialmente uma Estação Ecológica, a critério do órgão licenciador, ouvido o

¹ Conselho Estadual de Meio Ambiente.

² Conselho Nacional do Meio Ambiente.

³ A redação presente na Resolução CONAMA 02/1996 é a seguinte: “Art. 1º Para fazer face à reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, o licenciamento de empreendimentos de relevante impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente com fundamento do EIA/RIMA, terá como um dos requisitos a serem atendidos pela entidade licenciada, a implantação de uma unidade de conservação de domínio público e uso indireto, preferencialmente uma Estação Ecológica, a critério do órgão licenciador, ouvido o empreendedor.”

empreendedor” (BRASIL, 1996, art. 1º) aos empreendimentos de relevante impacto ambiental. Ou seja, atividades e obras de grande porte somente tinham a obrigação legal de realizar tal indenização caso possuíssem potencial de relevante impacto ambiental, e a sua destinação deixou de ser unicamente para Estações Ecológicas, beneficiando também as demais unidades de conservação de domínio público e uso indireto.

Ainda sobre um comparativo entre as duas resoluções, ambas estabeleciam que o valor destinado a Compensação Ambiental deveria ser proporcional ao dano, não podendo ser inferior a 0,5% (meio por cento) dos custos totais previstos para implantação do empreendimento.

Milaré (2011, p.1645) define unidade de conservação como o “espaço territorial e seus recursos ambientais [...] com características ambientais relevantes, instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos”. Diante da importância das áreas referidas, em 2000, a Lei nº 9.985 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), o qual estabelece normas e critérios para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Tal lei também se refere à Compensação Ambiental, e sua publicação acabou por revogar implicitamente a Resolução CONAMA nº 02/1996 quando em seu art. 36 afirma:

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 do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.(Regulamento)

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento. (Vide ADIN nº 3.378-6, de 2008)

§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação. [...] (BRASIL, Lei nº 9985, 2000)

Assim, a obrigatoriedade da Compensação Ambiental teve seu público alvo alterado, passando a estar atrelada a empreendimentos cujo o potencial de impacto ambiental negativo é significativo, e não a todos os de relevante impacto ambiental. Além disso, a obrigação do empreendedor passou a ser “apoiar a implantação e manutenção da unidade de conservação

do Grupo de Proteção Integral⁴” (BRASIL, Lei nº 9.985, 2000, art. 36), definidas pelo órgão ambiental e ouvido o empreendedor. Quanto ao percentual pago como compensação, este permaneceu sem modificações, com percentual mínimo fixado em 0,5% dos custos do empreendimento.

Em 2002, a Lei nº 9.985/2000 passou a ser regulamentada pelo Decreto Federal nº 4.340/2002, o qual possui um capítulo específico para a “compensação por significativo impacto ambiental” (Capítulo VIII). Neste são normatizados os detalhes sobre o procedimento de compensação em quatro artigos.

Art. 31. Para os fins de fixação da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei no 9.985, de 2000, o órgão ambiental licenciador estabelecerá o grau de impacto a partir de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA realizados quando do processo de licenciamento ambiental, sendo considerados os impactos negativos e não mitigáveis aos recursos ambientais. (Alterado pelo Decreto Federal nº 6.848, de 2009)

Parágrafo único. Os percentuais serão fixados, gradualmente, a partir de meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, considerando-se a amplitude dos impactos gerados, conforme estabelecido no caput. (Alterado pelo Decreto Federal nº 6.848, de 2009)

Art. 32. Será instituída no âmbito dos órgãos licenciadores câmaras de compensação ambiental, compostas por representantes do órgão, com a finalidade de analisar e propor a aplicação da compensação ambiental, para a aprovação da autoridade competente, de acordo com os estudos ambientais realizados e percentuais definidos. (Alterado pelo Decreto Federal nº 6.848, de 2009)

Art. 33. A aplicação dos recursos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei no 9.985, de 2000, nas unidades de conservação, existentes ou a serem criadas, deve obedecer à seguinte ordem de prioridade:

- I - regularização fundiária e demarcação das terras;
- II - elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;
- III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento;
- IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e
- V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.

Parágrafo único. Nos casos de Reserva Particular do Patrimônio Natural, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Relevante Interesse Ecológico e Área de Proteção Ambiental, quando a posse e o domínio não sejam do Poder Público, os recursos da compensação somente poderão ser aplicados para custear as seguintes atividades:

- I - elaboração do Plano de Manejo ou nas atividades de proteção da unidade;

⁴ O Grupo de Proteção Integral possui o objetivo de preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais. As Unidades de Conservação pertencentes a este grupo (Unidades de Proteção Integral) são as Estações Ecológicas, Reservas Biológicas, Parques Nacionais, Monumentos Naturais e Refúgios de Vida Silvestre. (BRASIL, Lei nº 9.985, 2000)

II - realização das pesquisas necessárias para o manejo da unidade, sendo vedada a aquisição de bens e equipamentos permanentes;
III - implantação de programas de educação ambiental; e
IV - financiamento de estudos de viabilidade econômica para uso sustentável dos recursos naturais da unidade afetada.

Art. 34. Os empreendimentos implantados antes da edição deste Decreto e em operação sem as respectivas licenças ambientais deverão requerer, no prazo de doze meses a partir da publicação deste Decreto, a regularização junto ao órgão ambiental competente mediante licença de operação corretiva ou retificadora. (Brasil, Decreto 4.340, 2002)⁵

Neste novo dispositivo, foram apresentadas novidades na matéria, como a criação das Câmaras de Compensação Ambiental (BRASIL, Decreto Federal nº 4.340, 2002, art. 32) e a criação de uma ordem de prioridade para a aplicação dos recursos advindos da compensação (BRASIL, Decreto Federal nº 4.340, 2002, art. 33). Entretanto, apesar de ter esclarecido algumas indagações, a publicação do Decreto nº 4.340/2002 não foi o suficiente para estabelecer todas as diretrizes do assunto em questão. Diante disso, em 2006, foi decretada a Resolução CONAMA nº 371/2006, que “estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de Compensação Ambiental” (BRASIL, Resolução CONAMA nº 371, 2006).

A Resolução CONAMA nº 371/2006, em seu art. 15, apresenta a informação de que “o valor da compensação ambiental fica fixado em meio por cento dos custos previstos para a implantação do empreendimento até que o órgão ambiental estabeleça e publique metodologia para definição do grau de impacto ambiental” (BRASIL, Resolução CONAMA nº 371, 2006), gerando a necessidade de novas regulamentações sobre a matéria.

Ademais, tal resolução esclareceu que, para efeito do cálculo da Compensação Ambiental, no custo total do empreendimento são considerados, entre outros, os valores investidos na melhoria da qualidade ambiental e na mitigação dos impactos causados pelo empreendimento. Entretanto, não são considerados os investimentos destinados à elaboração e implementação dos planos, programas e ações, quando exigidos para o licenciamento, mas não pela legislação ambiental. (BRASIL, Resolução CONAMA nº 371, 2006, art. 3º, §§1º e 2º).

Ao se tratar das normas que versam sobre Compensação Ambiental, é indispensável mencionar que no ano de 2008 o §1º do art. 36 da Lei nº 9.985/2000 foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn nº 3378 de 2008), proposta pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) devido à sua metodologia de cálculo de compensação. Tal artigo estipula que o seu valor deve ser de no mínimo 0,5% dos custos totais previstos para a implantação do

⁵ Redação anterior às alterações realizadas pelo Decreto Federal nº 6.848/2009.

empreendimento, existindo ainda a possibilidade de variação deste percentual a critério do órgão ambiental. A proposta da ação alega que o valor da compensação deve ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, de acordo com o EIA/RIMA, não cabendo estabelecer um vínculo obrigatório entre o custo total do empreendimento e o cálculo da compensação, e nem mesmo um valor mínimo. Diante do requerimento, o STF julgou inconstitucional apenas a fórmula de cálculo estabelecida no artigo, julgando válida a existência da cobrança pelo possível dano ao ambiente (MILARÉ, 2011).

A determinação de um percentual com base nos custos totais para a implantação do empreendimento é passível de questionamentos e críticas, pois atrela o grau de impacto aos bens monetários do empreendimento, o que nem sempre corresponde à realidade. Empreendimentos com altos custos de implantação podem possuir menor potencial de impacto do que outros que possuem custos menores, e vice-versa.

Quanto ao estabelecimento do percentual mínimo, além do fato de este poder ser alterado a cargo da discricionariedade do órgão ambiental, há objeção ao fato de que este percentual poderia não corresponder ao valor real do dano. Isso ocorre devido a circunstância de que se o dano for mínimo e o custo de implantação da atividade for alto, ao se calcular o valor da compensação chegará a um valor desproporcional, tornando o empreendimento inviável (ALMEIDA; PINHEIRO, 2011).

Analisando as normas, tanto Decretos como Portarias, que surgiram entre a publicação Lei nº 9.985/2000 e a data da ADIn 3378, pode-se perceber que estas também estabelecem uma porcentagem mínima ou mesmo uma porcentagem total, de 0,5% sobre os custos do empreendimento, indo contra a decisão do STF que considerou a prática inconstitucional em 2008. Um ano após tal decisão, foi editado o Decreto Federal nº 6.848/2009, o qual altera os arts. 31 e 32 do Decreto Federal nº 4.340/2002 e acrescenta os artigos 31-A e 31- B.

Art. 1º. Os arts. 31 e 32 do Decreto no 4.340, de 22 de agosto de 2002, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 31. Para os fins de fixação da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei no 9.985, de 2000, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA estabelecerá o grau de impacto a partir de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, ocasião em que considerará, exclusivamente, os impactos ambientais negativos sobre o meio ambiente.

§ 1º O impacto causado será levado em conta apenas uma vez no cálculo.

§ 2º O cálculo deverá conter os indicadores do impacto gerado pelo empreendimento e das características do ambiente a ser impactado.

§ 3º Não serão incluídos no cálculo da compensação ambiental os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos, bem

como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais.

§ 4º A compensação ambiental poderá incidir sobre cada trecho, naqueles empreendimentos em que for emitida a licença de instalação por trecho” (NR)

“Art. 32. Será instituída câmara de compensação ambiental no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:

I - estabelecer prioridades e diretrizes para aplicação da compensação ambiental;

II - avaliar e auditar, periodicamente, a metodologia e os procedimentos de cálculo da compensação ambiental, de acordo com estudos ambientais realizados e percentuais definidos;

III - propor diretrizes necessárias para agilizar a regularização fundiária das unidades de conservação; e

IV - estabelecer diretrizes para elaboração e implantação dos planos de manejo das unidades de conservação” (NR)

Art. 2º. O Decreto no 4.340, de 2002, passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos:

“Art. 31-A. O Valor da Compensação Ambiental - CA será calculado pelo produto do Grau de Impacto - GI com o Valor de Referência - VR, de acordo com a fórmula a seguir:

CA = VR x GI, onde:

CA = Valor da Compensação Ambiental;

VR = somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento, não incluídos os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos causados pelo empreendimento, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais; e

GI = Grau de Impacto nos ecossistemas, podendo atingir valores de 0 a 0,5%.

§ 1º O GI referido neste artigo será obtido conforme o disposto no Anexo deste Decreto.

§ 2º O EIA/RIMA deverá conter as informações necessárias ao cálculo do GI.

§ 3º As informações necessárias ao cálculo do VR deverão ser apresentadas pelo empreendedor ao órgão licenciador antes da emissão da licença de instalação.

§ 4º Nos casos em que a compensação ambiental incidir sobre cada trecho do empreendimento, o VR será calculado com base nos investimentos que causam impactos ambientais, relativos ao trecho.” (NR)

“Art. 31-B. Caberá ao IBAMA realizar o cálculo da compensação ambiental de acordo com as informações a que se refere o art. 31-A.

§ 1º Da decisão do cálculo da compensação ambiental caberá recurso no prazo de dez dias, conforme regulamentação a ser definida pelo órgão licenciador.

§ 2º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior.

§ 3º O órgão licenciador deverá julgar o recurso no prazo de até trinta dias, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

§ 4º Fixado em caráter final o valor da compensação, o IBAMA definirá sua destinação, ouvido o Instituto Chico Mendes de Conservação da

Biodiversidade - Instituto Chico Mendes e observado o § 2º do art. 36 da Lei no 9.985, de 2000” (NR) (BRASIL, Decreto nº 6.848, 2009).

Com a promulgação do Decreto Federal nº 6.848/2009, foi estabelecida uma metodologia de cálculo para mensurar o valor da Compensação Ambiental, realizado pelo produto do grau de impacto com o valor de referência. O valor de referência corresponde aos custos necessários para a implantação do empreendimento, com exceção dos investimentos citados no § 3º do art. 31 do Decreto. O grau de impacto nos ecossistemas é mensurado a partir de índices estabelecidos no Anexo do próprio Decreto, variando de 0 a 0,5% (DOMINGUES, CARNEIRO, 2010).

Novamente o cálculo foi estabelecido com base no valor dos custos do empreendimento, porém desta vez o valor de 0,5% foi apresentado como teto para o grau de impacto ao invés do piso como era tratado na Lei nº 9.985/2000. Diante do exposto, o Instituto Socioambiental (ISA) encaminhou ao STF um pedido de suspensão do art. 2º do referido decreto, alegando contradição com o julgado do STF para a Lei nº 9.985/2000. Entretanto, o STF considerou válido o Decreto nº 6848/2009, dando a entender que a decisão anterior visava anular apenas a existência de um percentual mínimo para o valor da compensação (MILARÉ, 2011).

2 DO REGRAMENTO DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL APLICADO AO ESTADO DO CEARÁ

Inicialmente, a fixação da Compensação Ambiental foi estabelecida pelo Decreto Federal nº 4.340/2002 como de competência do órgão licenciador (BRASIL, Decreto Federal nº 4.340, 2002, art. 31), ou seja, caberia ao órgão ambiental competente pelo licenciamento do empreendimento ou atividade econômica passível de significativo impacto ambiental, seja este federal, estadual ou municipal, a cobrança da compensação.

Entretanto, a redação do artigo supracitado foi alterada pelo Decreto Federal nº 6.848/2009, passando a aplicação da compensação, conforme estabelecido na Lei do SNUC, somente aos empreendimentos sujeitos a licenciamento pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) (BRASIL, Decreto Federal nº 6.848, 2009, art. 1). Desta forma, a cobrança de Compensação Ambiental dos empreendimentos licenciados por órgãos estaduais ou municipais necessitam de regulamentação em legislação estadual ou municipal, conforme expõe Oliveira e Carneiro (2012, p. 233).

Ademais, a lei do SNUC preconiza uma receita pública, independente de qual seja sua natureza jurídica. Desse modo, como se trata de uma lei federal, esta só poderia prever uma receita federal, ou seja, não poderia determinado Estado ou Município pretender aplicar compensação SNUC local com base na lei federal. Para que pudesse ser estabelecida a obrigação de pagamento de uma compensação ambiental no âmbito estadual, far-se-ia necessária previsão em lei estadual, sob pena de violação do princípio da autonomia financeira local.

A exigência de elaboração de uma legislação estadual ou local visa assegurar uma estruturação dos órgãos ambientais, além de garantir que sejam atendidas as peculiaridades regionais e locais. No estado do Ceará, em 2003 o Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA) promulgada a Resolução 09/2003, o primeiro regulamento do Estado a respeito de Compensação Ambiental.

A Resolução COEMA nº 09/2003 exige que o estabelecimento degradador ou poluidor do meio ambiente no território cearense indenize os danos causados e que o contribuinte usuário compense a utilização dos recursos ambientais com fins econômicos. Nesta resolução, as atividades ou empreendimentos causadores de significativa degradação devem desembolsar para Compensação Ambiental o valor de no mínimo meio por cento (0,5%) dos custos do empreendimento, sendo este destinado às unidades de conservação. Tal exigência deve ser fundamentada e ter o percentual a ser pago quantificando a partir da análise do EIA/RIMA e de outros estudos disponíveis (CEARÁ, Resolução COEMA nº 09, 2003).

Posteriormente, a Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE) criou, por meio da Portaria nº 118/ 2007, a Câmara de Compensação Ambiental do Estado, cuja suas atribuições são:

Art. 3º. *Omissis*.

I – decidir sobre critérios de gradação de impactos ambientais, bem como procedimentos administrativos e financeiros para execução de compensação ambiental;

II – examinar e decidir sobre a distribuição das medidas compensatórias para aplicação nas unidades de conservação, existentes ou a serem criadas;

III – examinar e decidir sobre os recursos administrativos de revisão de gradação de impactos ambientais;

IV – analisar e decidir sobre os planos de aplicação dos recursos da compensação ambiental.

V – prestar contas da aplicação dos recursos oriundos da compensação ambiental. (CEARÁ, Portaria SEMACE nº 118, 2007).

Apesar de instituir o percentual mínimo a ser destinado como Compensação Ambiental, a Resolução COEMA 09/2003 não estabelecia como esse valor deveria ser estipulado. Para preencher esta lacuna, em 2014, foi editada a Resolução COEMA nº 11/2014,

a qual criou no âmbito do Estado do Ceará a metodologia de cálculo do grau de impacto ambiental para fixação do percentual de valoração da Compensação Ambiental.

Assim como no Decreto 6.848/2009 que indica a metodologia de cálculo a ser aplicada aos empreendimentos significativo impacto ambiental a nível federal, a Resolução COEMA nº 11/2014 determina que:

Art. 1º *Omissis*

[...] §2º A metodologia estabelece os critérios, procedimentos e forma de cálculo do Grau de Impacto Ambiental – (GI) e o percentual variável de Compensação Ambiental – CA que deverão incidir sobre os investimentos necessários à implantação do empreendimento, exceto os planos, projetos e programas exigidos no processo de licenciamento ambiental para mitigação de impactos, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias e aos custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais

§3º Considerar-se-á o Grau de Impacto Ambiental – (GI) igual a soma do Impacto Sobre a Biodiversidade (ISB), o Comprometimento de Área Prioritária (CAP) e a Influência em Unidades de Conservação (IUC). [...] (CEARÁ, Resolução COEMA nº 11, 2014).

Nesta Resolução, é ainda informado que a metodologia de cálculo estabelecida na mesma deve ser fundamentada no EIA/RIMA, considerando apenas os impactos ambientais negativos sobre o meio ambiente. Além disso, é determinado que o valor da compensação a ser paga é de responsabilidade do empreendedor, cabendo à SEMACE e à Câmara Técnica de Compensação Ambiental (CTCA) a análise e aprovação, conforme expresso em seu art. 4º.

Art.4º Será fixada a responsabilidade do Empreendedor na Compensação Ambiental, através da elaboração e aprovação do Termo de Compromisso da Compensação Ambiental -TCCA.

§1º O Termo de Compromisso conterá o valor total da Compensação Ambiental e o Cronograma de desembolso do empreendedor, o qual não poderá ultrapassar a fase de implantação do empreendimento, sendo elaborado pela Procuradoria Jurídica – PROJU, em 5 (cinco) vias, assinado pelo Presidente do CONPAM, Superintendente da SEMACE e Empreendedor.

§2º Fixado o valor final da Compensação, a SEMACE promoverá a abertura do Processo Administrativo, incluindo-o na pauta da sessão seguinte da Câmara Técnica de Compensação Ambiental - CTCA, instruídos pelos respectivos Planos de Trabalho que deverão ser analisados e aprovados.

§3º Na manutenção e preservação das Unidades de Conservação – UC's, inseridas no território Cearense, caberá ao CONPAM a aplicação de 70% dos valores oriundos da Compensação Ambiental, ficando os 30% restantes para aplicação no monitoramento e fiscalização pela SEMACE. (CEARÁ, Resolução COEMA nº 11, 2014).

Entretanto, após um ano da publicação da Resolução COEMA nº 11/2014, o COEMA alterou a metodologia de cálculo do grau de impacto ambiental através da Resolução COEMA nº 26/2015, atualmente vigente. Nesta, o valor a ser pago pelo empreendedor como Compensação Ambiental é fixado em 0,5% sobre os investimentos necessários para implantação do empreendimento para todas as atividades (BRASIL, 2015, art. 1º).

Outra mudança importante se deu a respeito da responsabilidade sobre o cálculo da compensação, que passou a ser da seguinte forma:

Art. 2º O art. 2º da Resolução COEMA nº 11, de 04 de setembro de 2014, passa a ter a seguinte redação:

"Art. 2º Caberá à Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE realizar o cálculo da compensação ambiental de acordo com as informações a que se refere o art. 1º desta Resolução. (NR)".

Art. 3º O art. 3º da Resolução COEMA nº 11, de 04 de setembro de 2014, passa a ter a seguinte redação:

"Art. 3º Para os fins de fixação da Compensação Ambiental, a Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE, estabelecerá o procedimento aplicável, sendo de responsabilidade da equipe técnica a avaliação das informações fornecidas pelo interessado e aplicação da fórmula prevista no art. 1º desta Resolução. (NR) " (CEARÁ, Resolução COEMA nº 26, 2015)

Assim, a responsabilidade do empreendedor se resume ao fornecimento de informações verídicas e coerentes no EIA/RIMA.

CONCLUSÃO

A Compensação Ambiental surgiu como uma forma de reparação do dano causado ao meio ambiente por empreendimentos de significativo impacto ambiental diante da impossibilidade de recuperação total dos bens ambientais afetados. Assim, o empreendimento que em sua implantação ou operação vier a alterar o ambiente natural de forma não mitigável, possui a obrigação de realizar uma indenização pecuniária através do processo de compensação ambiental, a qual será destinada a implementação, manutenção e gestão de unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral.

Conforme apresentado neste trabalho, ao confrontar as legislações que tratam sobre Compensação Ambiental em âmbito federal e estadual, foi possível constatar que processo legislativo de criação da Compensação Ambiental no Brasil se mostrou bastante controverso quanto a metodologia de cálculo.

Determinada, em primeiro momento, pela Lei nº 9.985/2000, a metodologia adotada estabelecia que o montante dos recursos destinados para esta finalidade não poderia ser inferior a 0,5% dos custos totais dos investimentos do empreendimento. Entretanto, em 2008, tal determinação foi julgada inconstitucional pelo STF.

A ADIn 3378 de 2008 delibera que “o valor da compensação-compartilhamento é de ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa” (BRASIL, ADIn 3378, 2008). Assim, o valor exigido para Compensação Ambiental deve se relacionar com o real impacto negativo e não mitigável a ser causado no meio ambiente.

Aplicando o estabelecido ao Estado do Ceará, é possível observar que a Resolução COEMA nº 26/2009 pode ser avaliada como inconstitucional por apresentar uma contradição com o julgado do STF. A fixação do valor do Grau de Impacto dos empreendimentos de significativo impacto negativo em 0,5% não assegura a proporcionalidade da Compensação Ambiental ao impacto causado.

Diante das análises das metodologias de cálculo regulamentadas, foi possível observar que a aplicação de um valor fixo de Grau de Impacto não favorece os empreendimentos de baixo impacto, nem o meio ambiente, apesar do aumento na arrecadação de recursos.

O objetivo da Compensação Ambiental é restituir o meio ambiente por impactos negativos e não mitigáveis gerados durante o processo de implantação de empreendimentos com alto potencial poluidor. Desta forma, os impactos devem ser preferencialmente mitigados, o que pode ocorrer pela aquisição de novas tecnologias mais limpas pelos empreendedores. Entretanto, conforme apresentado anteriormente, a metodologia prevista pela Resolução COEMA nº 26/2015 não favorece tais investimentos.

Assim como a fixação do Grau de Impacto (GI) em um valor pré-determinado, o estabelecimento de um valor máximo também não se mostra eficaz diante do objetivo da Compensação Ambiental. Apesar de não ter sido declarada inconstitucional, a presença de um teto para os custos com compensação não garante uma restituição proporcional aos danos gerados por empreendimentos de alto impacto.

Em se tratando da metodologia empregada em esfera federal, o Decreto nº 6.848/2009 apresenta o cálculo do GI de forma detalhada, estabelecendo índices para diferentes esferas dos impactos e os valorando. Todavia, foi identificado durante as análises realizadas que a referida legislação possui algumas lacunas que comprometem a excelência na aplicação da mesma. Desta forma, seria de grande valia uma revisão do decreto supracitado, visando sanar tais desconformidades.

A criação de legislações que abordem de maneira detalhada e de fácil compreensão os critérios utilizados para a valoração da compensação a ser paga em favor do meio ambiente, evitando a existência de ambiguidades, é de suma importância, pois “a obrigação de restituir não pode se sujeitar à discricionariedade administrativa, ou a uma verdadeira arbitrariedade do administrador” (MILARÉ, 2011, p.945).

Outro aspecto relativo às legislações que regulam o cálculo da Compensação Ambiental, tanto a nível federal quanto estadual, que merece destaque é a aplicação do GI sobre o valor de referência do empreendimento. Apesar desta determinação não ter sido julgada inconstitucional pelo STF, sua aplicação não se mostra coerente ao se considerar a existência de atividades de alto impacto, mas que não necessitam de elevados investimentos, como a carcinicultura.

Confrontando estas atividades com empreendimentos que necessitam de altos investimentos tecnológicos, mas apresentam baixo impacto, como é o caso das centrais geradoras de energia eólica, fica nítida a discrepância entre os valores tributados. A valoração das áreas em conformidade com sua importância biológica poderia vir a ser uma solução para tal impasse. Desta forma, o GI poderia incidir sobre o valor monetário estabelecido para área onde o empreendimento está localizado.

Por fim, sugere-se que a legislação aplicada ao Estado do Ceará, COEMA nº 26/2015, seja revisada, não somente para adequá-la conforme os preceitos constitucionais, como para favorecer atividades que invistam em soluções ambientalmente corretas, mitigando seus possíveis impactos adversos sobre o meio ambiente.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paula Paes de; PINHEIRO, Ana Cláudia Duarte. O Valor da compensação ambiental. *Revista do Direito Público*, v. 6, n. 3, p. 39-52, 2011.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR ISO 14.00: Sistemas de gestão ambiental - Requisitos com orientação para uso*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: ABNT, 2004.

BRASIL. *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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6848.htm>. Acesso em: 10 mai. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA. *Resolução nº 371, de 5 de abril de 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. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_2006_371.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2018.

BRASIL. *Decreto Federal nº 4.340 de 22 de agosto de 2002*. Regulamenta artigos da Lei nº 9985, 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 mai. 2018.

BRASIL. *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: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm> Acesso em: 12 mai. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA. *Resolução CONAMA nº 02 de 18 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. Revoga a Resolução CONAMA nº 10/87, que exigia como medida compensatória a implantação de estação ecológica. *Status: Revogada pela Resolução nº 371, de 2006*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=201>> Acesso em: 11 mai. 2018.

BRASIL. Constituição, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 76/2013, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/1994. 40.ed. com índice. Brasília: Centro de Documentação e Informação (CEDI), 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 mai. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA. *Resolução CONAMA nº 10 de 03 de dezembro de 1987*. Dispõe sobre o ressarcimento de danos ambientais causados por obras de grande porte. *Status: Revogada pela Resolução nº 02, de 1996*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=61>> Acesso em: 14 mai. 2018.

BRASIL. *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. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 10 mai. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3378*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2262000>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

CEARÁ. Conselho Estadual de Meio Ambiente. *Resolução COEMA nº 26 de 10 de dezembro*

de 2015. Altera, no âmbito do Estado do Ceará, a metodologia de cálculo do grau de impacto ambiental para fixação do percentual de valoração da compensação ambiental. Disponível em: <<http://www.semace.ce.gov.br/wp-content/uploads/2014/01/DO201512221.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2018.

CEARÁ. Conselho Estadual de Meio Ambiente. *Resolução COEMA nº 11 de 04 de setembro de 2014*. Cria no âmbito do Estado do Ceará a metodologia de cálculo do grau de impacto ambiental para fixação do percentual de valoração da compensação ambiental. Disponível em: < <http://www.semace.ce.gov.br/wp-content/uploads/2014/01/RESOLU%C3%87%C3%83O-COEMA-N%C2%BA-11-DE-04-DE-SETEMBRO-DE-2014.pdf> > Acesso em: 12 mai. 2018.

CEARÁ. Conselho Estadual de Meio Ambiente. *Portaria SEMACE nº 118 de 18 de junho de 2007*. Cria a Câmara de Compensação Ambiental no âmbito da Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE. Disponível em: < <http://www.semace.ce.gov.br/institucional/procuradoria-juridica/legislacao/> > Acesso em: 13 mai. 2018.

CEARÁ. Conselho Estadual de Meio Ambiente. *Resolução COEMA nº 09 de 29 de maio de 2003*. Resolução COEMA que institui o Termo de Compromisso de Compensação Ambiental, e estabelece normas e critérios relativos a fixação do seu valor, modo, lugar e tempo do pagamento, bem como a quem deve ser pago e a aplicação desses recursos à gestão, fiscalização, monitoramento, controle e proteção do meio ambiente no Estado do Ceará. Disponível em: < http://antigo.semace.ce.gov.br/integracao/biblioteca/legislacao/conteudo_legislacao.asp?cd=121 >. Acesso em: 14 mai. 2018.

DOMINGUES, José Marcos; CARNEIRO, Júlia Silva Araújo. 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*, v. 6, n. 2, p. 493-502, 2010.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco*. 7. ed. Rev., atual. E reform. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. 1647p.

OLIVEIRA, José Carlos Domingues de; CARNEIRO, Júlia Silva Araújo. *[SYN]THESIS*, Rio de Janeiro, vol.5, no 2, 2012, p.233-239.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Aspectos Jurídicos da Compensação Ambiental. *Revista de Direito Ambiental*. Ed. RT, abr.-jun/2007, vol. 46, p.136.