



Tribunal de Contas da União

2012

Auditoria Operacional na Compensação Ambiental - Solicitação do Congresso Nacional





**RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL – COMPENSAÇÃO AMBIENTAL**

TC 014.293/2012-9

Fiscalis 1250/2012

Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira

**Modalidade:** Auditoria operacional

**Ato originário:** Acórdão 2708/2012 – TCU – Plenário (TC 014.293/2012-9)

**Objetivo:** avaliar a aplicação e a fiscalização dos recursos da compensação ambiental, criada pela Lei 9.985/2000, destacando a aplicação dos valores dos últimos dez anos e avaliando a eficiência e a eficácia dos programas de governo por eles assistidos.

**Atos de designação:** Portaria de Fiscalização 2644, de 09/10/2012.

Composição da equipe nas fases de planejamento, execução e relatório:

Auditor	Matrícula	Lotação
Patrícia Maria Corrêa (coordenadora)	2485-6	SecexAmbiental
Antônio de Moura Lima	2555-0	SecexAmbiental
Carla Ribeiro da Motta	3091-0	SecexAmbiental
Fernando Antônio Dorna Magalhães (supervisor)	3864-4	SecexAmbiental

**Unidade:** Ministério do Meio Ambiente (MMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) , Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e Caixa Econômica Federal (Caixa)

**Vinculação ministerial:** Ministério do Meio Ambiente

**Vinculação no TCU:** Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente

**Responsáveis:**

Izabella Mônica Vieira Teixeira, Ministra do Meio Ambiente, desde 1º/4/2010;  
Volney Zanardi Júnior, Presidente do Ibama, desde 17/5/2012;  
Roberto Ricardo Vizentin, Presidente do ICMBio, desde 29/3/2012.



## **Resumo**

O presente trabalho, autorizado por meio do Acórdão 2708/2012 - TCU-Plenário, originou-se de solicitação encaminhada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) do Senado Federal, e tem por objetivo avaliar a aplicação e a fiscalização dos recursos da compensação ambiental, criada pela Lei 9.985/2000, destacando a aplicação dos valores dos últimos dez anos e avaliando a eficiência e a eficácia dos programas de governo por eles assistidos.

O instituto da compensação ambiental é um instrumento que impõe aos empreendimentos causadores de impactos ambientais significativos e não mitigáveis, por ocasião do licenciamento ambiental, o dever de apoiar a criação e implementação de unidades de conservação de proteção integral, como forma de contrabalançar os danos ambientais resultantes da implantação desses empreendimentos.

As etapas dos procedimentos atinentes à compensação ambiental (CA), no nível federal, envolvem o Ibama, responsável pela fixação, valoração e proposta de destinação e o ICMBio órgão gestor das unidades de conservação federais, que recebeu, ao longo dos três últimos anos recursos da CA que tem ultrapassado os 70% do total destinado. Subsidiariamente, o MMA participa do processo, tendo em vista que preside a Câmara Federal de Compensação Ambiental (CFCA), responsável, entre outras, por estabelecer prioridades e diretrizes para aplicação da CA e integra o Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF), cuja atribuição, entre outras, é a de deliberar sobre a divisão e a finalidade dos recursos da CA.

A utilização de técnicas de diagnóstico indicou que um dos principais problemas que tem afetado a efetividade na aplicação dos recursos da compensação ambiental, no intuito de conservação da biodiversidade e de fortalecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc), diz respeito à normatização do instituto da CA, que tem sofrido alterações desde a sua criação, bem assim à paralisação do cálculo e da arrecadação desses recursos, compreendendo os anos de 2007 a 2009, em face dessas alterações e da impetração da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3378/2008, por parte da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Assim, definiu-se como problema de auditoria: descontinuidade na valoração, destinação, arrecadação e aplicação dos recursos da compensação ambiental, em razão das constantes alterações nos normativos ao longo do período analisado, assim como a precariedade das ações de controle (fiscalizações e monitoramento), podem comprometer o instituto da CA como instrumento de implementação do Snuc.

As questões de auditoria compreenderam todas as etapas de operacionalização da CA, bem como os controles instituídos para avaliar a boa e regular aplicação dos seus recursos. Com relação à arrecadação, analisou-se, também, a forma atual adotada pelo ICMBio, com os recursos sendo depositados diretamente pelo empreendedor em contas escriturais geridas pela Caixa Econômica Federal, sem trânsito pelo orçamento geral da união.

A estratégia metodológica definida para a etapa de execução compreendeu: entrevistas estruturadas com gestores dos órgãos relacionados com a compensação ambiental; análise de processos de CA no Ibama e ICMBio; estudos de caso em quatro unidades da Federação (MG, RJ, SP e PI), compreendendo visitas in loco às unidades de conservação beneficiadas com recursos da compensação ambiental, bem assim aos órgãos gestores estaduais.

As análises efetuadas evidenciaram um passivo de processos capazes de gerar CA, cujo quantitativo exato é desconhecido pelo Ibama, em razão das sucessivas alterações nos normativos alusivos ao instituto da compensação ambiental e períodos de ausência de procedimentos



estabelecidos. A partir de levantamento realizado pelo Instituto em 2011, estima-se que existam 429 processos nessa situação.

Constatou-se, no que diz respeito à valoração da CA: ausência de normativo que especifique procedimentos formais para a validação do valor de referência declarado por empreendedores; discrepâncias quanto ao cálculo da CA, que não leva em conta critérios específicos para tipologias distintas de empreendimentos, aliado ao baixo intervalo do grau de impacto, que é calculado em relação ao custo do empreendimento e vai de 0 a 0,5%, o que não tem permitido que haja diferenciação significativa entre empreendimentos que causam impactos muito distintos ao meio ambiente.

Quanto à destinação dos recursos, verificou-se que houve uma evolução: com a definição de critérios mais específicos, a partir do que dispôs a Lei do Snuc e os Decretos 4340/2002 e 6848/2009, que a regulamentaram; com a criação do Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF) e da formação de equipe de apoio na estrutura da Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic), proporcionando alavancagem do instituto da CA e imprimindo maior qualidade e agilidade à destinação dos correspondentes recursos. Constatou-se, ainda, que a maior parte dos recursos de CA tem sido destinada às ações de regularização fundiária (46,8%), o que demonstra compromisso em atender ao disposto no retromencionado Decreto 4340/2002.

No que diz respeito à arrecadação, observou-se que não há a agilidade esperada, em função da demora nos procedimentos entre a destinação desses recursos e a celebração dos termos de compromisso entre os órgãos gestores e os empreendedores, além dos questionamentos relativos ao próprio cálculo, destinação e atualização monetária da CA e, por vezes, o não pagamento, especialmente, por parte dos empreendedores públicos.

A equipe de auditoria constatou que a forma de arrecadação dos recursos da CA, atualmente adotada pelo ICMBio, de forma indireta, por meio de depósitos em contas escriturais na Caixa, cujos pagamentos são autorizados por aquele Instituto, sem a inclusão desses recursos no Orçamento Geral da União (OGU) nem recolhimento via conta única do Tesouro Nacional, infringe dispositivos legais e regulamentares e estão em desacordo com julgamentos do Tribunal em matérias similares.

Verificou-se a inadequação da contabilização dos recursos da CA no Siafi e, ademais, a ausência de registro, na contabilidade do ICMBio, dos bens móveis e imóveis adquiridos com esses recursos.

Observou-se que as ações de controle (fiscalização e monitoramento) realizadas no âmbito do Ibama e do ICMBio são precárias e pontuais, visto que não foram instituídos procedimentos a serem adotados regularmente para o acompanhamento de cada um dos processos de empreendimentos geradores de CA e de verificação da boa e regular aplicação desses recursos, decorrentes do licenciamento ambiental federal.

Constatou-se, além disso, que não existem sistemas informatizados de gestão da compensação ambiental no Ibama e no ICMBio (relativo às unidades de conservação federais) e, considerando o passivo de processos cabíveis de gerar CA, não foi possível levantar os dados referentes às UCs federais, estaduais e municipais beneficiadas com recursos da CA e o montante destinado a cada uma delas no período de 2002 a 2007. Durante esse período, a CA era executada diretamente pelo empreendedor. Alguns processos que contemplam essa situação foram analisados pela equipe de auditoria e as informações atinentes constam do Apêndice E. Além disso, existe um passivo de processos no Ibama, que revela um potencial de gerar compensação ambiental, cujo quantitativo exato é desconhecido.



O controle dos recursos da CA passou a existir apenas em 2007, quando a Caixa Econômica Federal começou a gerir os valores destinados às unidades de conservação federais, pagos pelos empreendedores. O Sistema de Administração Financeira (Sisfin) permite a extração de dados que são reportados para planilhas *Excel*. A partir de 2011, com a criação do CCAF, são realizados registros e acompanhamentos, também por meio de planilhas *Excel*.

Portanto, considerando que só a partir de 2007 as informações foram organizadas e sistematizadas, não foi possível atender à solicitação da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização do Senado Federal em sua plenitude. De 2002 a 2007, as informações encontram-se dispersas nos processos, inclusive naqueles que compõem o passivo desconhecido.

De 2009 a 2012, foram arrecadados como compensação ambiental e depositados nas contas escriturais da Caixa, R\$ 196.973.175,07. Desse montante, R\$ 37.672.490,07 foram aplicados nas unidades de conservação federais. Estão comprometidos R\$ 26.405.746,19 (linhas de aplicação definidas, mas ainda não executadas), restando um saldo de R\$ 132.894.938,81.

Por fim, percebeu-se que a gestão da compensação ambiental destinada a UCs federais vem sendo realizada, atualmente pelo ICMBio, com zelo e, por meio dos procedimentos adotados, o emprego dos recursos tem sido otimizado. Especificamente durante os estudos de caso realizados na fase de execução da auditoria, verificou-se eficiência, eficácia e efetividade na aplicação dos recursos da CA nas unidades de conservação visitadas, considerando que tais recursos têm sido revertidos em bens e serviços que trouxeram melhorias para a capacidade operacional dessas UCs e, em consequência, contribuíram para o cumprimento de sua missão de preservar a biodiversidade e demais recursos naturais existentes em seu território.

Tendo em vista as constatações realizadas, conclui-se que há falhas e impropriedades na execução do instituto da compensação ambiental em todas as suas etapas, não obstante o zelo com que a reduzida equipe diretamente ligada à CA, tanto no Ibama (sete servidores), quanto no ICMBio (14 funcionários), conduz todas as etapas dos procedimentos.

No intuito de sanar as falhas e impropriedades constatadas, foram propostas determinações e recomendações ao MMA, Ibama e ICMBio com vistas ao saneamento dos problemas identificados. Entre as propostas, destaca-se a necessidade de se determinar ao MMA para, em conjunto com o Ibama e o ICMBio, apresente a este Tribunal plano de ação com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas necessárias à implementação das mencionadas determinações e recomendações.

Determinou-se, entre outras, ao MMA em conjunto com o ICMBio, para que, no prazo de 180 dias, caso aquele Instituto opte pela modalidade de execução indireta dos recursos da CA, adotem os procedimentos pertinentes ao enquadramento dessa modalidade aos normativos existentes e aplicáveis à espécie.

Determinou-se, demais disso, que o Ibama e o MMA realizem o levantamento do passivo de processos de licenciamento, tendentes a gerar compensação ambiental e, após esse levantamento e a devida valoração e destinação dos recursos da CA, o Ibama adote as providências necessárias no intuito de agilizar os procedimentos entre a destinação e a celebração dos respectivos termos de compromisso com os órgãos gestores das UCs beneficiárias desses recursos.

Em observância aos princípios do controle, da transparência e da publicidade que devem permear os atos da administração pública, recomendou-se ao MMA para que, em conjunto com o Ibama, adote as providências necessárias com vistas a desenvolver sistema informatizado de controle da gestão da CA.



A equipe também observou quadros de pessoal insuficientes do Ibama e do ICMBio para executar as ações atinentes à CA, o que pode comprometer o cumprimento da missão desses órgãos. Diante disso, cabe dar ciência ao Congresso Nacional quanto ao Projeto de Lei da Câmara (PLC) 60, de 2011, cujo objetivo é dotar as referidas autarquias dos recursos humanos necessários ao bom desempenho de suas funções.

Espera-se, por derradeiro, que a implementação dessas medidas possa contribuir para o aperfeiçoamento do instituto da compensação ambiental, em todas as suas etapas, permitindo que o objetivo de compensar a biodiversidade e os demais recursos naturais degradados, em decorrência da implantação dos empreendimentos de significativos impactos ambientais, seja alcançado.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental**Lista de siglas**

<b>Abe ma</b>	Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente
<b>ABNT</b>	Associação Brasileira de Normas Técnicas
<b>ADI</b>	Ação Direta de Inconstitucionalidade
<b>AHE</b>	Aproveitamento Hidrelétrico
<b>Anamma</b>	Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente
<b>Aneel</b>	Agência Nacional de Energia Elétrica
<b>ANP</b>	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
<b>ANTT</b>	Agência Nacional de Transportes Terrestres
<b>APA</b>	Área de proteção integral
<b>Arie</b>	Área de Relevante Interesse Ecológico
<b>Bacen</b>	Banco Central do Brasil
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento
<b>CA</b>	Compensação ambiental
<b>Caixa</b>	Caixa Econômica Federal
<b>CCA</b>	Câmara de Compensação Ambiental
<b>CCAF</b>	Comitê de Compensação Ambiental Federal
<b>CDB</b>	Convenção sobre Diversidade Biológica
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CFCA</b>	Câmara Federal de Compensação Ambiental
<b>Chesf</b>	Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
<b>CMA</b>	Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização do Senado Federal
<b>CMN</b>	Conselho Monetário Nacional
<b>Cnea</b>	Cadastro Nacional de Entidades Ambientais
<b>Cnen</b>	Comissão Nacional de Energia Nuclear
<b>CNI</b>	Confederação Nacional da Indústria
<b>Cnuc</b>	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
<b>Cocam</b>	Coordenação de Compensação Ambiental/ICMBio
<b>COP</b>	Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica
<b>CRUB</b>	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
<b>CTCA</b>	Câmara Técnica de Compensação Ambiental
<b>Dilic</b>	Diretoria de Licenciamento Ambiental/Ibama
<b>Direc</b>	Diretoria de Ecossistemas/Ibama
<b>Direp</b>	Diretoria de Unidade de Conservação de Proteção Integral/ICMBio
<b>Dnit</b>	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
<b>EIA</b>	Estudo de impacto ambiental
<b>Esec</b>	Estação ecológica
<b>FGTS</b>	Fundo de Garantia de Tempo de Serviço
<b>FICA</b>	Fundo de Investimento da Compensação Ambiental
<b>Flona</b>	Floresta nacional
<b>Funbio</b>	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
<b>GI</b>	Grau de impacto
<b>Ibama</b>	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
<b>Ibram</b>	Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal - Brasília Ambiental
<b>ICMBio</b>	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental

<b>IEF</b>	Instituto Estadual de Florestas/MG
<b>IN</b>	Instrução Normativa
<b>Incra</b>	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
<b>Inea</b>	Instituto Estadual do Ambiente/RJ
<b>ISA</b>	Instituto Sócio Ambiental
<b>LI</b>	Licença de instalação
<b>LO</b>	Licença de operação
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>LP</b>	Licença prévia
<b>LRF</b>	Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>LT</b>	Linha de transmissão
<b>MDA</b>	Ministério do Desenvolvimento Agrário
<b>MMA</b>	Ministério do Meio Ambiente
<b>MN</b>	Monumento Natural
<b>MP</b>	Medida Provisória
<b>NAT</b>	Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União
<b>OGU</b>	Orçamento Geral da União
<b>ONG</b>	Organização não governamental
<b>OPE</b>	Orçamento Padrão da Eletrobrás
<b>Oscip</b>	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
<b>Parna</b>	Parque Nacional
<b>PCA</b>	Plano de compensação ambiental
<b>PCH</b>	Pequena central hidrelétrica
<b>PFE</b>	Procuradoria Federal Especializada
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>Probio I</b>	Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira
<b>Probio II</b>	Projeto Nacional de Ações Integradas Público-Privadas para Biodiversidade
<b>RDS</b>	Reserva de desenvolvimento sustentável
<b>Rebio</b>	Reserva biológica
<b>Refau</b>	Reserva de fauna
<b>Resex</b>	Reserva extrativista
<b>Revis</b>	Refúgio da vida silvestre
<b>Rima</b>	Relatório de impacto ambiental
<b>RITCU</b>	Regimento Interno do Tribunal de Contas da União
<b>RPPN</b>	Reserva particular do patrimônio nacional
<b>SEA</b>	Secretaria de Estado do Ambiente/RJ
<b>Segecex</b>	Secretaria-Geral de Controle Externo
<b>Semar</b>	Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Piauí
<b>Sisfin</b>	Sistema de Administração Financeira
<b>Sislic</b>	Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal
<b>SMA</b>	Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo
<b>Snuc</b>	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
<b>SOF</b>	Secretaria de Orçamento Federal
<b>STN</b>	Secretaria do Tesouro Nacional
<b>Swot</b>	<i>Strengths, weaknesses, opportunities, and threats</i> (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças)



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente

Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental

<b>TCCA</b>	Termo de compromisso para o cumprimento da compensação ambiental
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>TNC</b>	The Nature Conservancy
<b>UC</b>	Unidade de conservação
<b>UHE</b>	Usina hidrelétrica
<b>Unesco</b>	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
<b>VR</b>	Valor de referência



## Lista de Gráficos

Gráficos 1 - Recursos da CA destinados às UCs federais, estaduais e municipais (2011/12/13).....	41
--	----

## Lista de fotos

Foto 1 - Sede da Esec Tupinambás .....	141
Foto 2 - Lancha para ações de fiscalização .....	141
Foto 3 - Área da terra desapropriada .....	141
Foto 4 - Mesma área três anos depois .....	141
Foto 5 - Casa desapropriada .....	141
Foto 6 - Mesma área três anos depois .....	141
Foto 7 - Veículo transporte brigada de incêndio .....	142
Foto 8 - Sinalização do Parque .....	142
Foto 9 - Sistema de comunicação por rádio .....	142
Foto 10 - Antes e depois alojamento brigada de incêndio .....	142
Foto 11 - Antes e depois centro de visitantes .....	142
Foto 12 - Sede da Rebio .....	143
Foto 13 - Alojamento brigada de incêndio .....	143
Foto 14 - Construção do alojamento de pesquisadores .....	143
Foto 15 - Centro de Visitantes .....	143
Foto 16 - Centro de visitantes .....	143
Foto 17 - Alojamento para pesquisadores .....	144
Foto 18 - Centro de visitantes .....	144
Foto 19 - Cartaz pesquisa.....	144
Foto 20 - Placa de sinalização .....	144

## Lista de tabelas

Tabela 1 - Nº Processos analisados e valores .....	14
Tabela 2 - Unidades de Conservação Federais do Brasil .....	17
Tabela 3 - Destinação orçamentária às UCs visitadas .....	18
Tabela 4 - Destinação de CA às UCs visitadas .....	18
Tabela 5 - Contas de Compensação – Posição em Janeiro/2013 .....	19
Tabela 6 - Recursos da CA por linha de aplicação .....	20
Tabela 7 - Contas da Compensação Ambiental - Disponibilidades - 2009/2011 .....	20
Tabela 8 - Destinação Orçamentária às UCs - Despesas Liquidadas - 2009 - 2012* .....	20
Tabela 9 - Recursos da CA por linhas de aplicação.....	39
Tabela 10 - Nº de UCs Contempladas.....	39
Tabela 11 - Valor de CA destinados .....	40
Tabela 12 - Entidades públicas em débito com a obrigação de CA .....	45
Tabela 13 - Cidades e locais visitados .....	88



## Sumário

<b>1. Introdução</b> .....	<b>12</b>
1.1 Antecedentes .....	12
1.2 Identificação do objeto de auditoria .....	12
1.3 Objetivos e escopo da auditoria .....	13
1.4 Critérios .....	14
1.5 Métodos utilizados .....	14
1.6 Organização do Relatório .....	15
<b>2. Visão geral</b> .....	<b>15</b>
2.1 Relevância do tema .....	15
2.2 Aspectos orçamentários e financeiros .....	18
2.3 Principais atores envolvidos na operacionalização da compensação ambiental .....	21
2.4 Procedimentos e modalidades de execução .....	21
<b>3. Apresentação dos achados</b> .....	<b>27</b>
3.1 Deficiências no cálculo da compensação ambiental .....	27
3.2 Evolução no procedimento de destinação dos recursos da compensação ambiental .....	38
3.3 Entraves no cumprimento da obrigação da compensação ambiental .....	42
3.4 Impropriedades na forma de recolhimento dos recursos da CA atualmente adotada pelo ICMBio	48
3.5 Inadequação da contabilização dos recursos da compensação ambiental .....	61
3.6 Precariedade nas ações de controle da compensação ambiental .....	66
3.7 Eficiência, eficácia e efetividade dos gastos com recursos da CA nas UCs visitadas .....	73
<b>4. Análise dos comentários dos gestores</b> .....	<b>77</b>
<b>5. Conclusão</b> .....	<b>82</b>
<b>6. Proposta de encaminhamento</b> .....	<b>84</b>
<b>Apêndices</b> .....	<b>88</b>
Apêndice A – Detalhamento dos métodos utilizados .....	88
Apêndice B – Localidades visitadas durante os trabalhos de campo .....	91
Apêndice C - Bens e Serviços adquiridos com recursos da CA nas UCs visitadas .....	92
Esec Tupinambás/SP .....	92
Parna Brasília/DF .....	94
Parna Serra dos Órgãos/RJ .....	98
Parna Sete Cidades/PI .....	99
Rebio União/RJ .....	100
Apêndice D – Normativos sobre o tema .....	101
Apêndice E - Processos de Compensação Ambiental analisados no Ibama e no ICMBio .....	106
Ibama .....	106
ICMBio .....	110
Apêndice F - Destinações dos recursos da CA pelo CCAF .....	116
Exercício de 2011 .....	116
Exercício de 2012 .....	117
Exercício de 2013 .....	120
Apêndice G – Roteiros de entrevistas estruturadas aplicadas nos trabalhos de campo .....	121
Apêndice H - Saldos acumulados em julho de 2009 das contas do FICA .....	123
Apêndice I - Metodologia de cálculo da CA .....	124
Apêndice J - Critérios de destinação dos recursos da CA .....	128
Apêndice L - Histórico e legislação envolvida .....	131
Apêndice M - Principais atores envolvidos na operacionalização da compensação ambiental .....	137
Apêndice N - Relatório fotográfico .....	141
<b>Referências</b> .....	<b>145</b>
<b>Glossário</b> .....	<b>146</b>



## **1. Introdução**

### ***1.1 Antecedentes***

O presente trabalho originou-se de solicitação encaminhada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), que aprovou o Requerimento 29/2012, de autoria do Senador Rodrigo Rollemberg, então Presidente da referida Comissão, no qual postulou a este Tribunal que realizasse “avaliação operacional sobre a aplicação e fiscalização dos recursos da Compensação Ambiental, criada pela Lei 9.985/2000, destacando a aplicação dos valores dos últimos dez anos e avaliando a eficiência e a eficácia dos programas de governo por eles assistidos” (peça 1).

O Tribunal de Contas da União (TCU) conheceu da solicitação e, por intermédio do Acórdão 2708/2012 - Plenário (peça 9), determinou a realização de auditoria operacional, nos termos solicitados pela CMA, no Ministério do Meio Ambiente (MMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), podendo se estender a outros órgãos.

Na fase de planejamento, a equipe de auditoria deste Tribunal constatou que o prazo para atendimento da presente solicitação, de 180 dias, de acordo com o inciso II, art. 15, da Resolução TCU 255/2008, previsto para 28/2/2013, mostrara-se insuficiente diante da complexidade das questões que deveriam ser enfrentadas. Sendo assim, deixou-se de executar algumas atividades típicas a este tipo de trabalho.

Após reunir-se com o Exmo. Presidente da CMA e expor as primeiras constatações acordou-se prorrogação do prazo para conclusão dos trabalhos de auditoria por parte da equipe (peça 15).

Dado conhecimento do fato ao Relator dos autos, Exmo. Ministro Weder de Oliveira e submetido o presente processo ao Plenário do TCU, proferiu-se o Acórdão 3480/2012 (peça 19), com fundamento no art. 15, §§ 2º e 3º, da retromencionada Resolução TCU, fixando em 30/4/2013, a data final para o encaminhamento do relatório da auditoria ao Gabinete do Relator, tendo sido dada ciência da deliberação ao interessado (peça 22).

Registre-se que, durante a etapa de planejamento, a equipe utilizou, para a definição do problema e da construção das questões de auditoria, a análise e os resultados da auditoria realizada pelo TCU, em 2008, que avaliou a gestão dos recursos da compensação ambiental, apreciada por meio do Acórdão 2650/2009 - Plenário.

### ***1.2 Identificação do objeto de auditoria***

A auditoria foi realizada no MMA, no ICMBio, no Ibama, conforme já mencionado, e na Caixa Econômica Federal (Caixa), que é responsável pela gestão financeira dos recursos da compensação ambiental depositados pelos empreendedores em contas escriturais, no âmbito do Contrato de Prestação de Serviços 071/2008, firmado entre o ICMBio e aquela instituição financeira, questão que será abordada com maior profundidade na sessão 3.4 do presente relatório.

O objetivo é o de avaliar a aplicação e a fiscalização dos recursos da compensação ambiental, criada pela Lei 9.985/2000, destacando a aplicação dos valores dos últimos dez anos e avaliando a eficiência e a eficácia dos programas de governo por eles assistidos.

A compensação ambiental (CA), criada pelo art. 36 da Lei 9985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc), conhecida como Lei do Snuc, é



um instrumento que visa compensar os impactos negativos não mitigáveis causados por empreendimentos considerados de significativo impacto ambiental, sujeitos à Estudo de Impacto Ambiental (EIA), por meio da obrigação ao empreendedor de apoiar a implantação e manutenção de unidades de conservação. (GIASSON).

Tem-se, dessa forma, que o instituto da compensação ambiental é um dos instrumentos utilizados para apoiar a consolidação de espaços territoriais protegidos, as unidades de conservação, com o fim maior de conservação da biodiversidade e demais recursos naturais.

Importante ressaltar que, além da compensação ambiental, prevista na Lei do Snuc, há medidas de mitigação que têm por objetivo minimizar os efeitos negativos dos empreendimentos e que não se confundem com a CA que trata de compensar a utilização, permanente ou temporária, dos recursos naturais que ficam indisponíveis para o meio ambiente - seja a água, o solo, o ar, ou o próprio território. (GIASSON).

Em outras palavras, a compensação ambiental está relacionada aos impactos que jamais serão mitigados. Com a implantação de determinados empreendimentos, como por exemplo a construção de uma hidrelétrica, ainda que seja posteriormente desativada e seu reservatório esvaziado, a biodiversidade e demais recursos naturais na área de inundação não retornarão jamais ao estágio pré-interferência.

### ***1.3 Objetivos e escopo da auditoria***

As análises desenvolvidas durante a fase de planejamento dos trabalhos indicaram que os principais problemas que têm afetado a efetividade na aplicação dos recursos da compensação ambiental, no intuito de conservação da biodiversidade e de fortalecimento do Snuc, dizem respeito à normatização do instituto da CA, que tem sofrido alterações desde a sua criação, bem assim à paralisação no cálculo e na arrecadação desses recursos, compreendendo os anos de 2007 a 2009, em face dessas alterações e da impetração da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3378/2008, por parte da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

Ademais a ausência de controle (auditoria e monitoramento) quanto à aplicação dos recursos de CA, previsto no art. 3º, VI, da Portaria conjunta MMA/Ibama/ICMBio 225, de 30/6/2011, quer no nível federal quer nos níveis estaduais e municipais tem contribuído para que a baixa na condicionante da CA não seja efetuada.

Registre-se que o trabalho está limitado à avaliação da compensação ambiental gerada a partir de empreendimentos de significativo impacto ambiental licenciados pelo órgão federal (Ibama), incluindo-se as destinações para unidades de conservação federal, estadual ou municipal

A partir dessas premissas, formulou-se o escopo com o problema e as questões de auditoria abordadas na matriz de planejamento e reproduzidas na matriz de achados, cujo teor apresenta-se a seguir:

Problema: descontinuidade na valoração, destinação, arrecadação e aplicação dos recursos da compensação ambiental, em razão das constantes alterações nos normativos ao longo do período analisado, assim como a precariedade das ações de controle (fiscalizações e monitoramento), podem comprometer o instituto da CA como instrumento de implementação do Snuc.

1ª questão: em que medida a sistemática de valoração e destinação dos recursos da CA (últimos 10 anos) tem contribuído para a implantação e a manutenção de unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral?



2ª questão: em que medida a sistemática de arrecadação e aplicação/execução dos recursos da CA (últimos 10 anos) tem contribuído para a implantação e a manutenção de unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral?

3ª questão: em que medida os controles instituídos para a verificação da aplicação dos recursos da CA tem contribuído para a efetiva implantação e manutenção das unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral?

#### **1.4 Critérios**

O arcabouço legal, utilizado para fundamentar as conclusões da equipe, está mais bem detalhado no Apêndice L, e é mais bem explicitado no capítulo III onde são descritos os achados da auditoria, como referência para que fique demonstrada a diferença entre o que esses critérios preconizam e a situação encontrada.

Além disso, a equipe elaborou um quadro que demonstra a evolução no tempo das normas atinentes à compensação ambiental, denominado “linha do tempo”, que integra o Apêndice D - Normativos sobre o tema do presente relatório.

Foram utilizadas a Lei 9985/2000 (Lei do Snuc), o Decreto 4.340/2002, com alterações incluídas pelo Decreto 6848/2009, a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) 371/2006, bem como demais normas editadas pelo MMA, Ibama e ICMBio.

Para o desenvolvimento de alguns achados, considerou-se, entre os critérios, a opinião de especialistas que atuam ou atuaram na área da compensação ambiental.

#### **1.5 Métodos utilizados**

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria - TCU 280/2010) e com observância aos princípios e padrões estabelecidos pelo TCU no Manual de Auditoria Operacional. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

Durante a fase de planejamento da auditoria foram realizadas pesquisas bibliográficas, reuniões com gestores do Ministério do Meio Ambiente, do Ibama, do ICMBio e da Caixa. Ademais, foram executadas técnicas de diagnóstico de auditoria como forma de aprofundar os conhecimentos sobre o tema objeto de estudo e com o objetivo de levantar os principais problemas que poderiam demandar atenção maior da equipe de auditoria e o aprofundamento da investigação.

Quando da etapa de execução dos trabalhos, foram analisados 52 processos de compensação ambiental, sendo: 23 no Ibama e 29 no ICMBio, de acordo com a Tabela 1 - Nº Processos analisados e valores, a seguir. Informações mais detalhadas sobre tais processos constam do Apêndice E - Processos de compensação ambiental analisados no Ibama e no ICMBio.

Considerando-se o universo de 429 processos passíveis de gerar CA, de acordo com levantamento realizado pelo Ibama em 2011 (peça 26, p.2), a equipe de auditoria analisou cerca de 12% desse total.

**Tabela 1 - Nº Processos analisados e valores**

	<b>Nº processos analisados</b>	<b>VR</b>	<b>CA</b>
ICMBio	29	R\$ 20.317.172.114,35	R\$ 109.582.626,24
Ibama	23	R\$ 61.114.233.398,90	R\$ 305.255.586,82
TOTAIS	52	R\$ 81.431.405.513,25	R\$ 414.838.213,06



Fonte: processos analisados. Quadro elaborado pela equipe

Ressalte-se que foram realizados estudos de caso em quatro unidades da Federação (MG, RJ, SP e PI), no período de 18/2 a 1º/3/2013, compreendendo visitas in loco às UCs beneficiadas com recursos da compensação ambiental, bem assim aos órgãos gestores estaduais, oportunidade em que foram realizadas entrevistas com chefes de UCs e gestores estaduais.

As técnicas de diagnóstico desenvolvidas na fase de planejamento, bem como a estratégia metodológica utilizada durante a etapa de execução dos trabalhos estão detalhadas no Apêndice A - Detalhamento dos métodos utilizados, que, além disso, expõe os critérios de seleção das localidades visitadas e as limitações impostas ao trabalho.

### ***1.6 Organização do Relatório***

Além do Capítulo 1, que trata da Introdução, o presente relatório é composto por mais cinco capítulos. O Capítulo 2, a seguir, apresenta uma visão geral do tema auditado, que descreve, em subtítulos próprios, a relevância do tema, os aspectos orçamentários e financeiros relacionados ao tema, os principais atores envolvidos na operacionalização da compensação ambiental, os procedimentos e as modalidades de execução. Já o Capítulo 3 discorre sobre os achados de auditoria, compreendendo deficiências no cálculo da compensação ambiental, evolução no procedimento de destinação dos recursos, entraves no cumprimento da obrigação da compensação ambiental, impropriedades na forma de recolhimento da CA adotada pelo ICMBio, inadequação da contabilização dos recursos da compensação ambiental, precariedade nas ações de controle e eficiência, eficácia e efetividade dos gastos com recursos da CA nas UCs visitadas. O Capítulo 4, por seu turno, destina-se ao registro e à análise dos comentários oferecidos pelos gestores. E, por fim, os Capítulos 5 e 6 tratam, respectivamente, das conclusões do trabalho e da proposta de encaminhamento, a qual sintetiza as recomendações propostas pela equipe de auditoria ao longo do relatório.

## **2. Visão geral**

Neste capítulo serão descritos o panorama da relevância do tema, o histórico da legislação envolvida, os aspectos orçamentos orçamentários e financeiros, os procedimentos e os problemas relativos à execução da compensação ambiental ao longo do tempo.

### ***2.1 Relevância do tema***

A criação e implementação de áreas protegidas é um dos principais instrumentos para a conservação da biodiversidade e de valores culturais associados, assim como para o uso sustentável dos recursos naturais. (ARAÚJO).

Em 20/10/2012, a 11ª reunião da Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica COP 11, da qual o Brasil é membro signatário (Decreto 2519/98), ocorrida em Hyderabad, Índia, redigiu documento que, entre outras, faz referência a áreas protegidas que proporciona um marco para o alcance da Meta 11 de Aichi, da 10ª reunião da COP, reproduzida a seguir, realizada em Nagoya, capital da província de Aichi, no Japão.

Na decisão aprovada pela COP 11, os países se comprometeram a buscar a integração dos planos nacionais de ação para áreas protegidas às estratégias nacionais de biodiversidade e de internalização das metas de Aichi. O texto dá destaque para a necessidade de implementar esforços específicos para a proteção das áreas marinhas e buscar não somente a criação de novas áreas protegidas, mas também efetividade, representatividade e conectividade entre elas.



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental

Meta 11 (CDB COP-10). Expandir e Implementar Sistemas de Áreas Protegidas - até 2020, pelo menos 17% de áreas terrestres e de águas continentais e 10% de áreas marinhas e costeiras, especialmente áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, terão sido conservados por meio de sistemas de áreas protegidas, geridas de maneira efetiva e equitativa, ecologicamente representativas e satisfatoriamente interligadas e por outras medidas espaciais de conservação, e integradas em paisagens terrestres e marinhas mais amplas. (WEIGAND Jr., R)

O ICMBio tem sob sua gestão 312 unidades de conservação, totalizando cerca de 75 milhões de hectares, conforme Tabela 2 - Unidades de Conservação Federais do Brasil a seguir, o que representa cerca de 9% de todo o território brasileiro.



**Tabela 2 - Unidades de Conservação Federais do Brasil**

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS DO BRASIL				
Unidade de:	Categoria	Quantidade	Total em hectares	
Proteção Integral - PI	Esec - Estação Ecológica	31	6.808.789,68	
	MN - Monumento Natural - MN	3	44.285,66	
	Parna - Parque Nacional	68	25.245.112,68	
	Rebio - Reserva Biológica	30	3.905.134,29	
	Revis - Refúgio da Vida Silvestre	7	201.840,79	
Total PI		139	36.205.163,10	
Uso Sustentável - US	APA - Área de Proteção Ambiental	32	10.004.166,54	
	Arie - Área de Relevante Interesse Ecológico	16	44.828,47	
	Flona - Floresta Nacional	65	16.411.750,94	
	RDS - Reserva de Desenvolvimento Sustentável	1	64.441,29	
	Reserx - Reserva Extrativista	59	12.338.475,95	
	Total US		173	38.863.663,19
	Total geral de Unidades		312	75.068.826,29

Fonte: ICMBio. Disponível em < [www.icmbio.gov.br/portal/comunicacao/downloads.html](http://www.icmbio.gov.br/portal/comunicacao/downloads.html)>. Acesso em: 11 mar. 2013.

A maior parte das UCs está localizadas no bioma Amazônia (26,2%), seguidos da Mata Atlântica (8,9%), Cerrado (8,2%), Caatinga (7,4%), Pantanal (4,6%) e Pampa (2,7%). 1,5% das UCs estão localizadas em área marinha.

Com relação à Meta 11 de Aichi, observou-se que, exceto na Amazônia, há grande déficit de UCs para o alcance da meta acordada, que busca a proteção de 17% de áreas terrestres e de águas continentais e 10% de áreas marinhas e costeiras. Essa meta de proteção será particularmente desafiadora na Mata Atlântica, onde as áreas extensas de ecossistemas remanescentes são raras (WEIGAND Jr.).

Além disso, estudo realizado pelo MMA, em setembro de 2009, “Pilares para a sustentabilidade financeira do Snuc”, apontou que para o pleno funcionamento das UCs federais os custos correntes anuais seriam da ordem de R\$ 543.200.000,00 e, ainda, de R\$ 611.000.000,00 em investimentos em infraestrutura e planejamento. No mesmo exercício as UCs federais receberam cerca de R\$ 913.000,00, para fazer frente às despesas de capital, de acordo com informações prestadas pelo ICMBio.

O que se observou, no decorrer dos trabalhos de auditoria, é que o aporte orçamentário para investimentos nessas unidades tem sido muito aquém das reais necessidades. Por essa razão, se reveste de extrema importância o instituto da compensação ambiental como fonte de recursos subsidiária para fazer frente às demandas das UCs.

Na Tabela 3, a seguir, são apresentados o montante de recursos orçamentários destinados às UCs, visitadas pela equipe de auditoria na fase de execução dos trabalhos, referente aos anos de 2010 a 2012, que reflete a baixa destinação orçamentária, em comparação com os recursos de CA destinados a essas mesmas unidades de conservação.

**Tabela 3 - Destinação orçamentária às UCs visitadas**

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO VISITADAS	2010		2011		2012	
	Desp. Correntes*	Desp. Capital	Desp. Correntes*	Desp. Capital	Desp. Correntes*	Desp. Capital
APA SERRA DA IBIAPABA	118.682,52	415,00	120.763,86	0,00	137.509,95	0,00
ICMBIO- ESEC TUPINAMBAS	150.587,25	0,00	245.636,22	0,00	267.963,14	0,00
ICMBIO- PARNA SERRA DA BOCAINA	514.968,79	830,00	392.474,66	0,00	865.736,63	0,00
ICMBIO- PARNA SERRA DOS ORGAOS	1.768.901,47	173.471,14	2.093.155,18	1.105,84	2.472.743,22	22.845,94
ICMBIO- PARNA CAPARAO	405.590,53	830,00	628.499,21	0,00	631.585,49	0,00
ICMBIO- PARNA SETE CIDADES	145.333,73	830,00	353.729,69	0,00	408.806,87	0,00
ICMBIO- REBIO - UNIAO	4.124,84	0,00	64.546,69	0,00	29.615,78	0,00
ICMBIO- PARNA BRASILIA	2.571.270,58	3.339,00	2.935.227,35	16.980,00	3.004.875,47	0,00
<b>TOTAL</b>		<b>179.715,14</b>		<b>18.085,84</b>		<b>22.845,94</b>

\* exceto despesas com pessoal

\*\* exceto recursos proporcionais referentes aos contratos nacionais

Fonte: ICMBio, planilha elaborada pela equipe

Já a Tabela 4 - Destinação de CA às unidades de conservação visitadas demonstrou valor acima do que foi destinado via orçamento. O detalhamento dessas informações encontra-se no Apêndice C - Bens e Serviços adquiridos com recursos da CA nas UCs visitadas.

**Tabela 4 - Destinação de CA às UCs visitadas**

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO VISITADAS	2010	2011	2012
APA SERRA DA IBIAPABA			157.916,62
ESEC TUPINAMBAS	357.661,42	26.404,11	268.510,65
PARNA SERRA DA BOCAINA		11.999,00	234.774,33
PARNA SERRA DOS ORGAOS	322.332,19	143.423,47	5.373,22
PARNA CAPARAO	402.683,36	1.053.322,74	936.301,73
PARNA SETE CIDADES		407.500,00	985.365,48
REBIO UNIAO	13.747,96	184.911,85	38.714,95
PARNA BRASÍLIA	281.779,01	305.168,86	360.426,99
<b>TOTAL</b>	<b>1.378.203,94</b>	<b>2.132.730,03</b>	<b>2.987.383,97</b>

Fonte: ICMBio, planilha elaborada pela equipe

O aporte adequado de recursos financeiros e humanos nas UCs, por certo, permite uma gestão eficaz e eficiente e determinarão as possibilidades de consolidação, manutenção e expansão do sistema de áreas protegidas o que, em última instância, contribuirá para a conservação da biodiversidade e dos demais recursos naturais, sendo a compensação ambiental uma parcela que se soma a esse objetivo. Porém, deve-se deixar assente que a CA não tem a finalidade de substituir a dotação orçamentária destinada aos investimentos nas unidades de conservação.

## **2.2 Aspectos orçamentários e financeiros**

A CA pode ser executada de forma direta ou indireta. Na modalidade indireta, atualmente adotada pelo ICMBio, o empreendedor deposita o equivalente financeiro da CA na Caixa, agente financeiro contratado para receber os depósitos. Desta forma, as receitas da CA não figuram na programação orçamentária do ICMBio, constante da Lei Orçamentária Anual (LOA), nem compõe o Plano Plurianual (PPA).

Em 16/3/2006 foi firmado entre o Ibama e a Caixa um Acordo de Cooperação com o objetivo de estabelecer parâmetros para prestação de serviços por essa instituição financeira no apoio às atividades de gestão financeira e execução dos recursos da CA.

Nos termos do citado acordo foi criado o Fundo de Investimento de Compensações Ambientais (FICA), fundo de investimento, constituído e administrado pela Caixa na modalidade renda fixa de longo prazo, restrito aos empreendedores.

Por meio de termo de compromisso o empreendedor concedia autorização ao Ibama para movimentar os recursos aportados no Fundo, para cumprimento das obrigações nele pactuadas. Como houve demora no início das operações, o FICA foi encerrado e reaberto em abril de 2007.

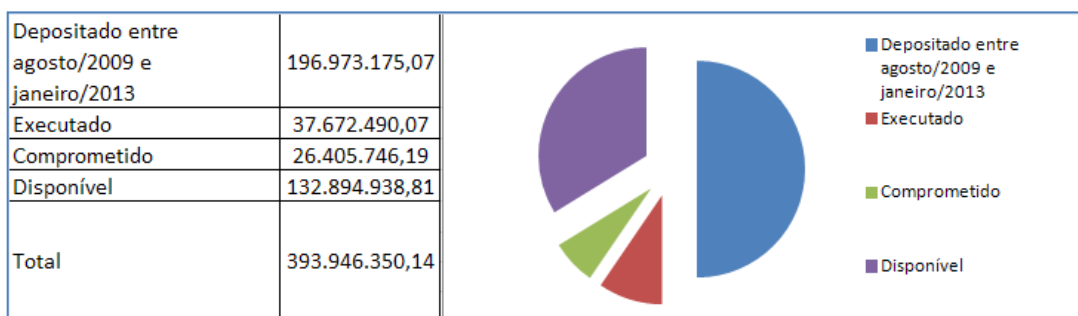
Conforme informado pela Caixa, o modelo desse fundo, apesar de inovador e de possuir perfis satisfatórios de segurança, rentabilidade, liquidez e transparência, por impedimentos legais, deixava de atender a uma fâta significativa de empreendedores e, por esse, motivo, foi extinto definitivamente em 17/7/2009, sem nenhuma aplicação de recursos da CA nas UCs (peça 41).

Com a criação do ICMBio e a inviabilidade do fundo de investimentos, foi firmado, em 19/11/2008, entre esse Instituto e a Caixa o Contrato de Prestação de Serviços 71/2008, o qual tem como objeto a prestação de serviços pela Caixa relativos à gestão financeira e execução dos recursos de CA. Por meio do citado instrumento foram criadas as chamadas contas escriturais, utilizadas para receber os depósitos da CA, na forma estipulada em termo de compromisso pactuado de acordo com a IN ICMBio 20/2011.

O FICA foi encerrado em 17/7/2009. Naquela data contava com disponibilidades de R\$ 42.122.463,02 e rendas a receber de R\$ 272.499,75. Os valores do fundo foram transferidos para as contas escriturais da Caixa, abertas em nome de cada empreendimento.

Os valores da CA movimentados entre agosto/2009 a Janeiro/2013 apresentaram a composição conforme Tabela 5, a seguir.

**Tabela 5 - Contas de Compensação – Posição em Janeiro/2013**

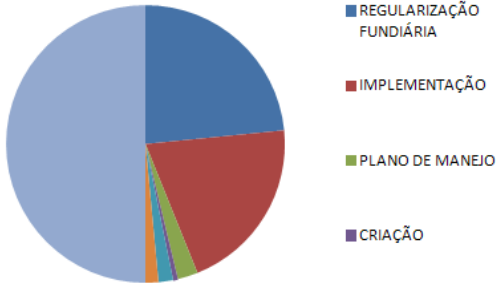


Fonte: ICMBio/ Caixa

As linhas de aplicação dos recursos da CA depositados, no período entre agosto/2009 e janeiro/2013, constam da Tabela 6.

**Tabela 6 - Recursos da CA por linha de aplicação**

Ação	VALOR DEPOSITADO
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	92.295.867,64
IMPLEMENTAÇÃO	80.606.802,15
PLANO DE MANEJO	9.238.214,15
criação	2.252.026,54
PESQUISA	6.697.608,35
Proposta de Revisão para aprovação do CCAF	5.882.656,24
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>196.973.175,07</b>

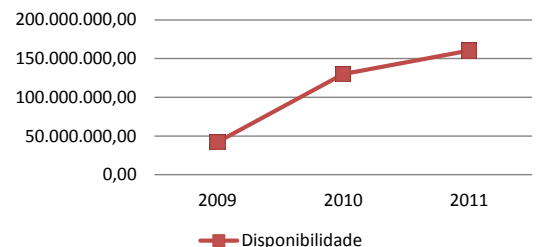


Fonte: ICMBio/Caixa

As disponibilidades de CA apresentavam em dezembro de 2009, 2010 e 2011 os valores da Tabela 7, a seguir.

**Tabela 7 - Contas da Compensação Ambiental - Disponibilidades - 2009/2011**

Balço	Valor	Varição%
2009	42.122.463,02	
2010	130.107.433,62	209%
2011	160.326.275,23	23%

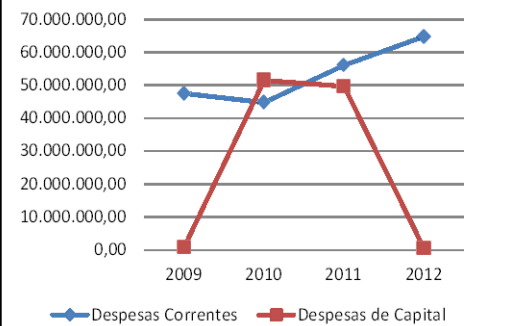


Fonte: CAIXA

No período entre 2009-2012 as UCs receberam destinação orçamentária, oriunda do OGU, que corresponderam a despesas liquidadas nos valores indicados na Tabela 8, a seguir.

**Tabela 8 - Destinação Orçamentária às UCs - Despesas Liquidadas - 2009 - 2012\***

Ano	Despesas Correntes	Despesas de Capital
2009	47.488.674,75	913.082,06
2010	44.745.621,51	51.484.887,19
2011	56.064.695,92	49.691.754,61
2012	64.769.810,52	574.324,27



Fonte: Siafi.  
\* Não inclui despesas com pessoal

Nos Relatórios de Gestão do ICMBio encaminhados ao Tribunal constam informações importantes a respeito da execução da CA. Dos últimos quatro anos, cabe destacar que, em 2010, a Ação 6381 – Regularização Fundiária das Unidades de Conservação Federais propiciou a



desapropriação com recursos da CA de imóvel com 3.590 ha. No triênio 2009-2011, a CA contou com recursos consolidados no montante de R\$ 162.763.213,85 e execução no valor de R\$ 22.239.318,52. No ano de 2012, foram desapropriados 30 imóveis (área de 7.684,50 ha) que totalizaram R\$ 12.976.565,97, sendo R\$ 12.075.533,95 com recursos da CA e R\$ 901.032,02 destinados pelo OGU (orçamentos de 2011 e 2012).

Os valores informados nos Relatórios de Gestão do ICMBio revelam a importância do instituto da CA para as UCs, em especial para a ação de regularização fundiária.

### ***2.3 Principais atores envolvidos na operacionalização da compensação ambiental***

Os principais atores e respectivos papéis desempenhados na gestão da CA, cujo detalhamento encontra-se no Apêndice M, são: empreendedor, cumprir com a obrigação da CA; Ibama, fixar a CA, no processo de licenciamento ambiental; órgãos ambientais gestores de UCs, aplicar os recursos da CA nas UCs beneficiadas; ICMBio, aplicar os recursos da CA nas UCs federais; Câmara Federal de Compensação Ambiental (CFCA), estabelecer prioridades e diretrizes para aplicação da CA; Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF), deliberar sobre a divisão e a finalidade dos recursos da CA; e a Caixa Econômica Federal (Caixa), gerenciar contas arrecadoras dos recursos da CA, no âmbito federal.

### ***2.4 Procedimentos e modalidades de execução***

Para contextualizar a importância da aplicação dos recursos da compensação ambiental, é importante lembrar que a CA se origina com a necessidade de o Estado permitir a implantação de grandes empreendimentos, visando ao desenvolvimento socioeconômico do país, a exemplo das hidrelétricas, das linhas de transmissão, de rodovias, da extração de petróleo, e, ao mesmo tempo, cumprir com seu dever de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, conforme impõe o art. 225 da CF. A CA é uma medida compensatória diante da impossibilidade de recuperação integral de bens ambientais afetados por tais empreendimentos.

Os recursos captados por meio da compensação ambiental são a contrapartida pela degradação de biodiversidade do país que, em alguns casos, só existia nas áreas impactadas pelos empreendimentos.

Nesse sentido, recai sobre a fase de aplicação de tais recursos o dever de empregá-los da forma mais eficiente possível, implementando ações capazes de preservar a biodiversidade e demais recursos naturais ainda existentes nas UCs beneficiárias da CA.

A etapa de aplicação dos recursos da CA inicia-se após a homologação pelo Comitê (CCAF) da destinação da CA, em caráter definitivo, quando são especificadas as ações em que serão empregados os recursos da compensação ambiental em cada UC beneficiária.

Dando continuidade ao processo, os órgãos gestores estabelecem as ações a serem financiadas com os recursos da CA, seus valores e cronograma de desembolso. Esse documento é peça imprescindível à celebração do termo de compromisso, visto que vincula o empreendedor ao cumprimento da CA para as ações ali estabelecidas.

O próximo passo é a celebração do termo de compromisso entre o empreendedor e os órgãos ambientais gestores responsáveis pelas UCs beneficiadas pela CA das esferas a que pertencem tais UCs: federal, estadual e/ou municipal.

Até agosto de 2007, o Ibama acumulava as atribuições de órgão ambiental licenciador e gestor das UCs federais, responsável, portanto, por todas as etapas da compensação ambiental:



desde a fixação até a conclusão de sua aplicação. Nessa época, o Ibama expediu orientações sobre os procedimentos de aplicação da CA federal nas UCs, especialmente importantes nos casos de UCs beneficiárias da CA estaduais e municipais, pois uniformizavam as ações a serem adotados nas três esferas de governo (peça 57).

De 2000 a 2007, a CA era executada somente na modalidade direta, ou seja, os empreendedores, por meios próprios ou utilizando-se de terceiros, realizavam as ações definidas no plano de trabalho, que previam contratações de serviços e aquisições de bens destinadas às UCs beneficiárias da CA, obedecendo às cláusulas do termo de compromisso celebrado entre as partes (peça 58). Havia orientação do Ibama para os empreendedores sobre como proceder durante e após as aquisições de bens e serviços (peça 59), inclusive, no que diz respeito à necessidade de obter orçamentos para subsidiar tais aquisições (peça 60), a serem analisados pelo Ibama (peça 61).

Essa autarquia também orientava os órgãos gestores a respeito do procedimento a ser adotado quando do recebimento dos bens e serviços e quanto à posterior apresentação da prestação de contas da CA (peça 62).

Cumprir ressaltar que, tendo em vista não haver no Ibama sistema de controle dos processos geradores de CA, não é possível afirmar o montante dos recursos geridos no período em que a CA foi executada exclusivamente pela modalidade direta.

Quando os recursos da CA eram aplicados em bens, os empreendedores expediam os devidos termos de dação em pagamento (peça 104), com o objetivo de passar para as UCs beneficiárias da CA a propriedade dos referidos bens.

A modalidade de execução direta da CA mostrou-se, contudo, ineficaz para ambos os lados, tendo em vista os diversos entraves constatados. Pela ótica dos empreendedores, o não conhecimento da área ambiental era um fator limitante. Além disso, a atribuição de contratar bens e serviços que não fazem parte de sua rotina e a necessidade de mobilizar recursos, inclusive humanos, para o desempenho de tais atribuições trazia muitos custos indiretos para os empreendedores, especialmente nos processos mais longos, desviando, assim, o foco de suas atividades-fim.

Pela ótica das UCs, a falta de expertise dos empreendedores na área ambiental resultava em aquisições de produtos de qualidade inferior à esperada ou que não atendiam plenamente as demandas das unidades destinatárias. Além disso, o atendimento dessas demandas era, quase sempre, intempestivo, tendo em vista a morosidade com que os empreendedores executavam a CA.

Outra desvantagem trazida pela execução direta é a morosidade do cumprimento da CA, tendo como consequência o fato de a atualização monetária dos recursos da CA não ser revertida em benefício das UCs beneficiárias, especialmente nos processos de regularização fundiária, que costumadamente são bem longos.

Nas ações de regularização fundiária, primeira linha de aplicação dos recursos da CA estipulada pelo Decreto 4340/2002, os problemas podem ser ainda maiores. Primeiramente porque o particular, ao empreender essas ações, teria que recorrer ao mercado de terras, podendo ser alvo de especulação imobiliária. Os custos com a aquisição das terras poderiam ser muito mais altos, além de os empreendedores terem que arcar com impostos e emolumentos decorrentes da compra e, às vezes, podendo ser alvos de judicializações para a discussão do preço das terras.

Também nas aquisições de bens e serviços para a implantação e manutenção das UCs, verificou-se ineficiência na aplicação dos recursos, tendo em vista a baixa qualidade dos bens e serviços adquiridos e o alto custo das aquisições. Como exemplo disso, tem-se que um veículo comprado por um empreendedor ao executar a CA por meios próprios custou R\$ 76.500,00, em



2006 (peça 64), enquanto que na modalidade indireta de execução, um veículo com as mesmas especificações foi adquirido por R\$ 68.945,03 no final do exercício de 2010 (peça 65). Tais custos eram onerados também pela falta de economia de escala nas contratações, uma vez que cada empreendedor adquiria poucas unidades de um mesmo produto. A transferência dos bens adquiridos pelos empreendedores para a propriedade do Ibama também mostrou-se problemática, uma vez que, nos casos de veículos, era necessário fazer o pagamento de impostos, dos quais o órgão público é isento. Isso inviabilizava a regularização do veículo junto ao Departamento de Trânsito (Detran) (peça 66).

Como vantagem da execução direta, pode ser citada a desoneração parcial da máquina administrativa nas ações de aplicação da CA, devido à menor burocracia envolvida na gestão dos recursos, e a segurança jurídica, tendo em vista um possível entendimento de que a obrigação da CA imposta pelo art. 36 da Lei do Snuc é de fazer, só sendo possível ser executada, portanto, por meio da modalidade direta.

Diante de tantas desvantagens da modalidade de execução direta da CA, começou-se a pensar em uma forma que desonerasse o empreendedor dessa atribuição e que, ao mesmo tempo, trouxesse maior eficiência aos gastos realizados com os recursos da CA. Ante o entendimento externado no Parecer 0090/2011/AGU/PGF/PFE-ICMBio de que a obrigação de o empreendedor “apoiar” a implantação e manutenção de unidade de conservação, instituída no art. 36 da Lei do Snuc, pode ser executada pelo ato de fazer direta ou indiretamente tais ações, vislumbrou-se a possibilidade de os empreendedores depositarem os recursos devidos em conta específica de agente financeiro para serem posteriormente aplicados (peça 67).

Para dirimir os problemas acima elencados, o Ibama resolveu contratar a Caixa para realizar a gestão financeira dos recursos da CA, visando à otimização da gestão financeira dos recursos, à agilização da aplicação e ao aprimoramento dos mecanismos de controle da verba. Foi constituído, então, o FICA, cuja análise será aprofundada na sessão 3.4. Esse Fundo era utilizado exclusivamente para o gerenciamento dos recursos da compensação ambiental devidos pelos empreendedores, que passaram a figurar como cotistas, ficando o CNPJ dos empreendedores atrelados às respectivas contas. Para vincular os empreendedores ao cumprimento da CA, eram firmados termos de compromisso, concedendo ao Ibama mandato para movimentar os recursos depositados e empregá-los nas ações ajustadas nesse documento, configurando, portanto, a modalidade de execução indireta da CA (peça 68, p. 1-9 e 10-15). A partir daí os empreendedores puderam optar entre a modalidade de execução da CA direta, por meios próprios, ou indireta, depositando os recursos na Caixa.

Essa solução, contudo, não foi bem recebida por alguns empreendedores, suscitando dúvidas e questionamentos (peça 69), especialmente por parte daqueles pertencentes à administração pública, por não se adequarem à sua forma de gestão. Uma vez que os recursos dos empreendedores públicos integram o Orçamento Geral da União (OGU), só podem ser depositados e movimentados via conta única do Tesouro Nacional, sendo necessário, assim, fazer uso de um destaque orçamentário para o repasse da verba (peça 70). Um desses empreendedores públicos não aceitou depositar os valores da CA nesse Fundo, por deixá-lo vulnerável perante aos órgãos de controle com relação à prestação de contas, pela indefinição da ADI 3378, pelo fato de não ser remunerado pelos valores depositados no FICA, pela incidência de taxa de administração e, por fim, pela impossibilidade de depositar recursos em qualquer fundo, ante a Resolução do Conselho Monetário Nacional 3.284/2005 (peça 71).

Também para os empreendedores privados, a modalidade de execução indireta da CA por meio do FICA não era tão atrativa. Essa modalidade ainda apresentava algumas desvantagens, tais como: os empreendedores não recebiam quitação das obrigações da CA somente por



depositarem os recursos no Fundo; nem todos os sócios da empresa concordavam em conceder mandato a um ente público para movimentar recursos em seu nome; e, por deterem a titularidade das cotas do fundo, os ganhos decorrentes das aplicações tinham que ser contabilizados como lucro em seus balanços, gerando a cobrança de tributos e os onerando financeiramente, embora tal remuneração se convertesse para as UCs destinatárias da CA. Há que se ressaltar que não houve qualquer aplicação dos recursos depositados no FICA.

Em agosto de 2007, foi criado o ICMBio, que passou a ser o órgão ambiental gestor das UCs federais, continuando com o Ibama a responsabilidade pelo licenciamento ambiental federal. Tendo em vista os percalços do FICA, resolveu-se pela extinção desse Fundo e o ICMBio, segundo já apontado, firmou com a Caixa o Contrato de Prestação de Serviços 71/2008, em 19/11/2008, para que os recursos da CA destinados a UCs federais passassem a ser gerenciados por meio de contas escriturais. A nova sistemática, contudo, começou a funcionar somente a partir de julho de 2009, quando houve a extinção do FICA e a migração do saldo integral dos recursos ali depositados para as contas escriturais abertas. A posição das contas do FICA na data da migração encontra-se em planilha constante do Apêndice H. Cabe citar o exemplo a seguir de extrato de uma das contas, ressaltando o fato de que, à época, tais contas eram vinculadas aos empreendedores.

AG: 3093	PEREIRA PASSOS	OPER: 003			CONTA:	38-8	
PERIODO:	01062009	ATE:	27/07/2009		CGC:	06.982.752/0001-81	
NOME:	SANTA FE ENERGETICA SA						
	Foi solicitado em 28/07/09 o estorno da tarifa de manutenção da conta						
DATA MOVTO	NR.DOC	HISTORICO		VALOR		SALDO	
10/07/2009	000034	MANUT CTA		5,11	D	-	C
15/07/2009	430122	TRX CT INV		841.100,22	C	841.100,22	C
27/07/2009	000034	MANUT CTA		15,00	D	841.085,22	C

Fonte: Gefus/Caixa

As novas contas escriturais passaram a ser abertas em nome de cada empreendimento pagador da CA e por UC beneficiária, conforme demonstrado nas peças 72 e 73.

O ICMBio, como órgão gestor das UCs federais, passou, então, a firmar os termos de compromisso com os empreendedores. Considerando que a adoção das contas escriturais apresentou-se como uma boa solução para as questões jurídicas e contábeis dos empreendedores, mesmo ainda tendo a opção de cumprir a obrigação da CA diretamente, todos passaram a optar pela forma de execução indireta da CA, pelas vantagens que trazia.

Como uma das vantagens da modalidade de execução indireta, pode-se citar a desoneração dos empreendedores da aplicação da verba, imprimindo maior agilidade na captação dos recursos e nos procedimentos. Esses procedimentos de aplicação passaram a ser realizados pelo ICMBio, que, por ser um órgão ambiental, domina o tema e, por ser gestor das UCs federais, conhece as necessidades dessas unidades. Uma das grandes vantagens dessa modalidade é que, após o depósito da verba na Caixa, a disponibilidade dos recursos é imediata, facilitando o atendimento às necessidades das UCs.

Isso faz com que se possa aproveitar o custo de oportunidade na compra de terras, por exemplo, além de trazer maior credibilidade ao Estado no procedimento de regularização fundiária, uma vez que o ICMBio pode negociar com os proprietários das terras pretendidas, honrando com o pagamento imediato das propriedades. Ademais, a remuneração dos recursos enquanto não são aplicados nas ações é revertida para as próprias UCs, em aquisições complementares, de acordo com suas demandas.

A maior vantagem da modalidade indireta, contudo, de acordo com entrevistas junto à área técnica do ICMBio, é a eficiência que traz aos gastos com os recursos em todas as linhas de aplicação da CA. Para a ação de regularização fundiária, que corresponde a aproximadamente 47% da destinação da CA, esse Instituto procede à desapropriação administrativa, a custos muito menores que um particular, seguindo procedimento detalhado em cartilha elaborada por aquele





Instituto com a colaboração de outros órgãos, similar ao adotado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). A terra a ser adquirida é vistoriada e avaliada por agrônomo do quadro da autarquia e seu valor é calculado segundo fórmula da ABNT. Caso o proprietário não aceite o valor oferecido no processo de desapropriação amigável, o Instituto pode depositar a verba em juízo e iniciar processo de desapropriação judicial. Por ter imunidade constitucional dos impostos, o ICMBio não incorre em despesas com tributos decorrentes da aquisição de terras.

Nas pesquisas financiadas com recursos da CA, as ações são realizadas por meio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (peça 74).

Já a criação de novas UCs somente pode ser efetivada por meio de ato formal do poder público.

Verifica-se, então, que, para as linhas de aplicação da CA descritas, a adoção da modalidade direta na execução não se mostra a melhor opção.

Por último, cabe registrar que as contratações de bens e serviços para implantação e manutenção de UCs realizadas pelo ICMBio têm custos bem menores que as feitas na modalidade direta, tendo em vista a possibilidade da adesão a procedimentos licitatórios na modalidade registro de preços, por meio dos quais são auferidos ganhos de escala nas aquisições.

Como desvantagens da modalidade indireta com os recursos depositados nas contas gráficas da Caixa, cabe citar a insegurança jurídica trazida ao instituto da CA, uma vez que, embora aplicados por autarquia pública (ICMBio), os recursos não passam pelo OGU e o fato de que onera a máquina pública, por fazer uso da estrutura do órgão gestor para a execução da CA. Além disso, essa modalidade ainda carece de sistema de controle para conferir maior transparência aos gastos realizados com os recursos da CA. Ademais, a Caixa cobra a taxa administrativa de 12% pela prestação dos serviços no âmbito do contrato em questão.

Há também a possibilidade de a CA ser executada indiretamente pelo órgão gestor ambiental, porém com os recursos sendo depositados na conta única do Tesouro. Essa é a modalidade adotada por vários estados brasileiros, onde é defendido o entendimento de que tais recursos, quando aplicados por órgão ou entidade pertencente à administração pública, têm que, necessariamente, transitar pelo orçamento público e sua execução deve seguir o rito dos gastos públicos. Em visita a quatro órgãos ambientais estaduais, por ocasião da execução da auditoria, verificou-se que três deles – Minas Gerais, São Paulo e Piauí –, adotam a modalidade indireta de execução da CA, com recursos passando pelo orçamento público. O quarto órgão ambiental visitado, no Rio de Janeiro, executa a CA por intermédio de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip).

Como pontos positivos da modalidade de execução indireta da CA, com recursos passando pelo orçamento público, pode-se ressaltar a segurança jurídica, tendo em vista os mecanismos de controle existentes na contabilidade pública para o gerenciamento dos recursos que transitam pela conta única do Tesouro, com destaque para a transparência dada à movimentação da verba. Outro fator positivo é a garantia de que os gastos seguirão os ritos adotados pela administração pública, como os procedimentos licitatórios a serem realizados com vistas às contratações de bens e serviços destinados às UCs beneficiárias da CA. Além disso, cabe apontar, também, que nessa modalidade não há o pagamento pela prestação dos serviços de gerenciamento e execução dos recursos da CA.

Como pontos negativos da modalidade ora em exame, tem-se a morosidade nos procedimentos, a maior demanda de pessoal para a operacionalização dos recursos e o fato de a



remuneração dos recursos não ser destinada às UCs. Verifica-se que nessa modalidade os recursos não se encontram disponíveis, sendo necessário adotar uma série de etapas visando ao desembolso da verba. Isso acarreta perda de oportunidade para algumas despesas, como a compra de terras a preço baixo ou quando há interesse do proprietário em vender propriedade para fins de regularização fundiária, gerando descrédito por parte dos particulares em relação ao governo quanto à agilidade do pagamento. Verifica-se ainda o aumento da burocracia, tendo em vista a necessidade de observar os procedimentos previstos na contabilidade pública para a disponibilização dos recursos depositados na conta única do Tesouro.

Os processos de regularização fundiária, primeira linha de aplicação da CA, podem ser inviabilizados nessa modalidade de execução. Tendo em vista a execução desses processos se estender por mais de um exercício, os recursos destinados à ação empenhados em determinado exercício dificilmente serão gastos nesse mesmo ano, não se tendo como garantida a sua transposição para o orçamento dos anos seguintes.

É importante consignar também que, por mais que essa modalidade traga certa transparência aos gastos, não se pode prescindir das ações de monitoramento e fiscalização para verificar a regularidade e a efetividade das despesas financiadas com os recursos da CA, demandando, assim, pessoal para a realização dessas tarefas.

Por último, cabe destacar o risco de contingenciamento desses recursos por estarem integrados ao orçamento público. Nesse caso, os recursos da CA deixariam de ser empregados no fim para o qual foram instituídos, qual seja, para a conservação da biodiversidade e dos demais recursos naturais. Essa questão será aprofundada na sessão 3.4.

Outra modalidade possível para a execução da CA é a indireta por meio de terceiros, conforme previsto no art. 11 da IN ICMBio 20/2011, a exemplo de Oscip. Tal entidade passa a ser, então, a responsável pelos procedimentos com vistas ao emprego dos recursos nas ações previstas no plano de trabalho.

A Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro (SEA/RJ), por exemplo, utiliza a modalidade indireta de execução da CA por meio do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), por intermédio do Convênio 003/2009 celebrado com essa Oscip para a operação, manutenção e controle do Mecanismo para a Conservação da Biodiversidade do Rio de Janeiro, constituído por recursos da CA.

Como vantagem dessa forma de execução, pode-se apontar a segurança jurídica, posto que é uma forma de execução prevista na legislação. Nessa modalidade também se verificam a diminuição da burocracia na gestão dos recursos e o risco de tais recursos serem contingenciados ou não serem provisionados, no exercício seguinte, para as ações a que foram destinados, uma vez que não transitam pelo orçamento público. Para aplicações que não sejam inerentes à ação do Estado, há também a desoneração da máquina pública.

Como risco dessa modalidade, é possível apontar a baixa qualidade das contratações efetuadas, caso a entidade executora não seja tecnicamente qualificada ou não conheça do assunto. Existe também a possibilidade de questionamento da idoneidade da entidade executora, com risco de má aplicação dos recursos. A execução por intermédio de terceiros oferece ainda o risco de desconstituição da entidade executora, trazendo perigo à continuidade das ações de aplicação da CA.

Como desvantagens da modalidade de execução indireta por intermédio de terceiros, verifica-se a remuneração pela prestação dos serviços, onerando, de certa forma, os custos de aplicação da CA, e a perda da economia de escala, caso as aquisições sejam realizadas de forma



isolada. Pelas razões expostas, essa modalidade de execução também não se mostra muito eficiente na aplicação dos recursos da CA. Tendo-se cuidado, contudo, ao escolher a entidade a ser contratada para executar os recursos da CA, de forma a minimizar os riscos de insucesso, essa modalidade pode trazer os principais pontos positivos da execução direta (desoneração da máquina administrativa e o fato de os recursos não transitarem pelo OGU) e, havendo o monitoramento e a fiscalização das ações realizadas pelo órgão gestor responsável pela UC, é possível alcançar os resultados verificados na execução indireta, qual seja, o de otimizar a aplicação dos recursos, fazendo contratações com eficiência, eficácia e efetividade.

Ao término da etapa de aplicação dos recursos da CA, os órgãos gestores das UCs beneficiárias devem elaborar prestação de contas, consolidando notas fiscais e outros elementos comprobatórios relativos aos serviços e bens contratados, de forma a verificar a regularidade dos gastos, expedindo relatório circunstanciado a esse respeito. De posse do relatório de prestação de contas, concluindo pela regularidade das despesas financiadas com os recursos da CA, o Comitê (CCAF) expedirá o atesto de pleno cumprimento da compensação ambiental e o Ibama poderá proceder à baixa da condicionante fixada no processo de licenciamento ambiental do empreendimento.

Tendo em vista que a prestação de contas ainda não está sendo elaborada pelos órgãos gestores responsáveis pelas UCs beneficiárias da CA, conforme detalhado na sessão 3.3, as etapas posteriores à prestação de contas encontram-se comprometidas.

### **3. Apresentação dos achados**

#### ***3.1 Deficiências no cálculo da compensação ambiental***

O processo de cálculo da CA, pelo Ibama, apresenta as seguintes deficiências:

- a) interrupção da valoração e destinação da CA entre 2006 e 2011;
- b) não utilização, de forma sistematizada e prevista em normativos, de critérios de validação do valor de referência (VR) do empreendimento;
- c) inexistência de critérios específicos para o cálculo do grau de impacto considerando as distintas tipologias de empreendimentos, objeto do licenciamento ambiental federal;
- d) pequena amplitude do grau de impacto, que varia de 0 a 0,5%.

Para o achado foram identificados os seguintes **critérios**:

- a) Lei 9985/2000 (Lei do Snuc), art. 36 - que estabelece a obrigação da CA ao empreendedor quando o empreendimento for considerado de significativo impacto ambiental, na oportunidade do licenciamento ambiental, com base no EIA/Rima;
- b) Decretos 4340/2002 e 6848/2009 - que regulamentam a mencionada Lei e definem a metodologia de cálculo da CA;
- c) Resolução Conama 371/2006 - que estabelece diretrizes gerais de orientação para o cálculo e a cobrança de CA, definindo no art. 15 que, enquanto não fosse publicada nova metodologia do GI, o valor da compensação ambiental seria fixado em 0,5% dos custos previstos para a implantação do empreendimento;



- d) Portaria conjunta MMA/Ibama/ICMBio 205/2008 - que cria o Comitê (CCAF) e estabelece que cabe a esse órgão colegiado deliberar sobre a divisão e a finalidade dos recursos da CA para as UCs beneficiadas ou a serem criadas;
- e) IN Ibama 8/2011 - que regula os procedimentos para o cálculo da CA, a indicação da proposta de UCs a serem beneficiadas por esses recursos.

*Interrupção da valoração e destinação da CA entre 2006 e 2011.*

As **evidências** que respaldam a interrupção da valoração e destinação da CA incluem circularização ao Ibama (peça 26, p. 2), que informou que as atividades de cálculo, destinação e cobrança da compensação ambiental foram paralisadas, entre 2006 e 2011, em função da indefinição quanto à competência e procedimentos orientadores. Outras **evidências** são os documentos contidos nos processos de compensação ambiental analisados na pela equipe de auditoria, tal como descrito a seguir.

Ressalte-se, entretanto, que o cálculo do grau de impacto, especificamente, não ficou totalmente paralisado durante esse período, uma vez que a partir de 2009 foi editada a metodologia constante do Decreto 6848/2009. Segundo informado pelo Ibama, não havia setor responsável pelas destinações, apto a receber os dados do órgão licenciador. Isto porque, embora a Câmara de Compensação tenha sido recriada no âmbito do MMA, a impetração da ADI 3378 no STF fez com que fossem paralisadas as atividades concernentes à compensação ambiental.

No processo do Aproveitamento Hidrelétrico (AHE) de Simplício/RJ/MG foi concedida a licença prévia (LP), em 16/9/2005, com a fixação da condicionante específica de CA. Em 29/12/2005, Furnas Centrais Elétricas (empreendedor) assinou o termo de concordância, onde se constatou a menção de que o valor do GI era correspondente a 0,5% do valor total do empreendimento. Havia a informação de que o Ibama providenciaria o recálculo do GI, após a edição de nova metodologia (peça 54, p. 1).

Tendo em vista que não se procedeu ao recálculo, por ausência de nova metodologia, a PFE/Ibama emitiu orientação recomendando a paralisação das atividades de CA até a publicação dos efeitos da ADI 3378 para que, dessa maneira, pudessem ser retomadas (peça 45, p. 1). Note-se que o processo ficou paralisado por cerca de dois anos.

Identificou-se a mesma situação no processo referente à LT Itacaiúnas/PA - Colinas/TO. A LP foi concedida em 23/8/2007, com a fixação da condicionante específica de CA. Em 28/8/2007, o empreendedor assinou o termo de concordância ao percentual de 0,5% da GI. Em 14/5/2008, comunicou-se ao empreendedor a paralisação das ações da CA (peça 54, p.2).

Após solicitações do empreendedor quanto à formalização de termo de compromisso, que ainda não havia ocorrido, o Ibama, em 25/9/2008, informa que tal procedimento estava suspenso, aguardando a publicação dos efeitos da ADI 3378 (peça 54, p. 5). Só em 31/10/2011, é que há movimentação do processo, ocasião em que o Ibama informa ao empreendedor as tratativas mantidas com o MMA e o ICMBio para a retomada dos trabalhos referentes ao cálculo e à destinação da CA (peça 54, p. 3-4). Note-se que o processo ficou paralisado por cerca de quatro anos. Mencione-se o Parecer 889/2011-kvbc/Conep/PFE-Ibam-Sede/PGF/AGU, de 6/3/2012, que também dá notícias sobre a paralisação da celebração de termos de compromisso, ficando pendente, até aquele momento, a indicação das UCs a serem beneficiadas com os valores da CA (peça 55, p.2).

As sucessivas alterações nos normativos ao longo do período (vide Apêndices D e L) configuram-se na principal **causa** para a paralisação do cálculo e da destinação dos recursos da CA.



Não obstante o art. 36 e o § 1º da Lei 9985/2000, estabelecer a obrigação da CA ao empreendedor quando o empreendimento for considerado de significativo impacto ambiental, na oportunidade do licenciamento ambiental, com base no EIA/Rima, a regulamentação da mencionada Lei se deu apenas em 2002, quando publicado o Decreto 4340.

A primeira metodologia de cálculo da CA, segundo informado pelo Ibama em entrevistas, foi desenvolvida pelo Instituto no período de 2000 a 2004, não obstante não ter sido publicado normativo, e aplicada sob a responsabilidade da Diretoria de Ecossistemas (Direc/Ibama).

Ainda em 2004, houve paralisação dos trabalhos de cálculo e a formação de um grupo de trabalho no Ibama, sob a coordenação do MMA, para desenvolvimento de nova metodologia. Nesse mesmo ano a CNI impetrou ADI 3378 questionando a constitucionalidade do art. 36 da Lei do Snuc que criou a compensação ambiental.

As demais alterações nos normativos, ao longo do período analisado, foram:

- a) Decreto 5566/2005, que alterou o art. 31 do Decreto 4340/2002, restringindo os impactos, considerados no EIA/Rima, àqueles negativos e não mitigáveis relacionados aos recursos ambientais. Na redação do art. 31 anterior, consideravam-se, além dos impactos negativos não mitigáveis, os passíveis de riscos que pudessem comprometer a qualidade de vida de uma região ou causar danos aos recursos naturais;
- b) Portaria Ibama 49/2005, que instituiu a Câmara de Compensação Ambiental no Ibama;
- c) Resolução Conama 371/2006, que reforçou as orientações do Decreto 4340/2002 e fixou o percentual do grau de impacto em 0,5%, como regra transitória, até que se editasse nova metodologia;
- d) MP 366/2007, convertida na Lei 11.516/2007, que cria o ICMBio;
- e) Portaria conjunta MMA/Ibama/ICMBio 513/2007, que criou nova Câmara de Compensação Ambiental;
- f) Decreto 6848/2009, alterando o Decreto 4340/2002, que estabeleceu metodologia de cálculo da CA, fixando o grau de impacto em, no máximo, 0,5%;
- g) Portaria MMA 416/2010, que institui a nova Câmara Federal de Compensação Ambiental (CFCA);
- h) Portaria Conjunta MMA/Ibama/ICMBio 225/2011, que cria o Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF), estabelece critérios e rotinas de trabalho.

Informações prestadas pelos técnicos entrevistados no MMA, Ibama e ICMBio, à equipe de auditoria, dão conta de que com a cisão do Ibama e a consequente criação do ICMBio houve a desestruturação do trabalho da então Câmara (CCA), no âmbito do Ibama, e tentativas de retomada no novo Instituto. Como consequência desse novo arranjo institucional, houve desmobilização do esforço de construção de nova metodologia de cálculo. Além disso, os processos referentes à compensação ambiental foram encaminhados pelo Ibama ao recém criado Instituto Chico Mendes. Posteriormente, os processos retornaram ao Ibama ou por cópia, ou o original, considerando que cabia àquele Instituto, como órgão licenciador federal, a competência para fixar, calcular e destinar os recursos da compensação ambiental (art. 36 da Lei do Snuc).

Ocorre que, em 2008, o STF julga a ADI 3348, confirmando o instituto da CA, mas empreendendo alterações significativas no texto do parágrafo 1º do art. 36 da Lei do Snuc. São retomadas, então, as discussões no sentido de propor nova metodologia de cálculo no intuito de se atender ao decisor da Corte Suprema.



Em 2010, o Ibama retoma as tentativas de implementar as rotinas de compensação ambiental o que ocorre de fato apenas em 2011, com a criação do CCAF.

Ressalte-se que, de 2002 até 2011, a forma de arrecadação dos recursos da CA, para empreendimentos licenciados no âmbito federal e aplicados pelo órgão gestor federal (Ibama e, a partir de 2007, ICMBio) foram distintas, como se verá nas sessões 2.5 e 3.4. As modalidades de arrecadação, que variaram de aplicação direta dos recursos da CA pelo empreendedor (aquisição de bens e serviços e doação ao órgão gestor), depósitos dos recursos no FICA e de depósitos nas contas escriturais, ambos geridos pela Caixa, também contribuíram para que o cálculo, a destinação e a aplicação dos recursos da compensação fossem descontinuados.

A paralisação nos procedimentos atinentes à compensação ambiental trouxe como principal e preocupante **efeito** a existência de um passivo de processos licenciados ou em licenciamento, cujo quantitativo exato é desconhecido pelo Ibama, o qual deve passar por um procedimento para regularização de sua situação quanto ao atendimento à compensação ambiental.

De acordo com informações prestadas à equipe de auditoria do TCU, em abril de 2011, o Ibama constituiu equipe de trabalho, formada por estagiários, para proceder ao levantamento de processos de licenciamento ambiental passíveis de gerar CA. (peça 26, p. 2).

Nessa situação foram identificados 1693 processos de licenciamento ambiental, à época, ativos no Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal (Sislic). Na condição de passíveis de gerar CA foram identificados 429 processos, sendo que em apenas 82 foram realizados os cálculos de CA e, em alguns desses, os recursos já haviam sido executados. Restariam, assim, 347 processos sem cálculo de CA.

Entretanto, tais dados, segundo informado, não são confiáveis, em função da falta de familiaridade dos estagiários com os processos administrativos e das peculiaridades do procedimento de licenciamento. Assim, será necessária a revisão e complementação desses dados, processo que levará cerca de 180 dias, após a disponibilização de pessoal capacitado ao Ibama (peça 26, p. 2).

Desse modo, como já relatado, considerando-se o universo de 429 processos levantados pelo Ibama, ainda que de forma preliminar, a equipe analisou cerca de 12% dos processos passíveis de gerar CA (52/429).

Outro **efeito** não menos importante identificado, quanto à paralisação dos procedimentos da CA, foi a concessão de licenças, por parte do Ibama, fixando-se a compensação ambiental como uma das condicionantes, sem, contudo, ter sido realizado o devido cálculo, inflingindo-se ao empreendedor a assinatura de um “cheque em branco”, sem que se tivesse ideia de quando e quanto deveria dispor para cumprir com tal obrigação, o que poderia gerar, no futuro, insegurança jurídica quanto às demais etapas do processo de CA e do licenciamento ambiental. Esse fato foi relatado à equipe de auditoria por técnicos do Ibama, contudo, os processos nessa situação fazem parte do passivo de processos de licenciamento ambiental, que deverão passar por inventário, e que não foram analisados no presente trabalho, por não fazer parte do escopo de auditoria.

Todavia, a informação repassada à equipe pode ser confirmada no já mencionado Parecer 027/2009-PFE/Ibama, exarado em resposta à consulta da Dilic no sentido de ver esclarecidas questões concernentes à aplicação da proposta metodológica do Decreto 6848/2009 e os efeitos do acórdão na ADI 3378, entre outras. Para tanto, a Dilic esclareceu que existiam processos em diversos estágios inclusive “processos com valor de compensação ainda não definido, cujas licenças foram concedidas com uma condicionante que mencionava a obrigação do devido pagamento, após a regulamentação da matéria” (peça 53, p. 1).



Nesse mesmo parecer, dá-se notícia sobre os vários estágios de constituição em que se encontravam os processos de CA no Ibama, tais como: com ou sem cálculo de CA, com ou sem destinação dos recursos para UCs, com ou sem termos de concordância assinados, com ou sem termos de compromisso assinados e outros.

Aliado à existência de passivo de processos, não há no Ibama sistema informatizado que permita gerar relatórios sobre dados e informações da compensação ambiental, assunto que será explorado também na sessão 3.6.

Ressalte-se que dados compreendidos entre 2007 e 2010, podem ser obtidos pelos controles da Caixa, no âmbito da gestão dos recursos da CA, em face dos já mencionados Acordo e Contrato firmados com o Ibama e com o ICMBio, respectivamente. Ressalte-se que o controle financeiro, atualmente, é feito junto ao Sistema de Administração Financeira (Sisfin), sistema corporativo daquele agente financeiro, composto por vários módulos. O controle e a gestão das contas de CA são feitos no módulo fundos e programas. Não obstante, o Sistema em questão não produz relatórios gerenciais customizados. São realizadas extrações de dados que são reportados para planilhas *Excel*.

A partir dessas planilhas encaminhadas pela Caixa, o ICMBio também elabora planilhas *Excel*, as quais contém dados detalhados. Essas planilhas encontram-se em CDs disponibilizados à equipe de auditoria e acompanharão o presente processo eletrônico como item não digitalizável.

Os **efeitos** e riscos decorrentes da paralisação do cálculo e destinação da CA, que gerou passivo de processos, se traduzem na dificuldade do exercício do controle interno e externo, além da impossibilidade de se apresentar à sociedade, de forma célere e precisa, as informações atinentes à compensação ambiental, como por exemplo: o quanto foi destinado de CA, desde a sua criação, de forma detalhada, por unidade de conservação, por empreendimento, por bioma, enfim, dar visibilidade ao instituto da compensação ambiental.

*Não utilização, de forma sistematizada e prevista em normativos, de critérios de validação do valor de referência (VR) do empreendimento declarado pelo empreendedor.*

Como **evidência** mencione-se a circularização ao Ibama, o qual informou que a análise sistemática dos custos do empreendimento e dos valores não contabilizados (dedutíveis por força do Decreto 6848/2009) não é realizada, uma vez que não existem bases de dados oficiais e de acesso público onde seja possível confirmar as informações prestadas pelos empreendedores. Informou, ademais, que em alguns casos são realizadas comparações com contratos de concessão publicados no DOU, não se constituindo, entretanto, em procedimento regular (peça 26, p.3).

De acordo com o art. 31-A do Decreto 4340/2002, incluído pelo mencionado Decreto 6848/2009, o valor de referência é o somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento e define que não serão 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.

A IN Ibama 8/2011, art. 7º, define que cabe ao empreendedor a indicação do VR, e o § 1º dispõe que tal indicação deverá observar as diretrizes dos §§ 1º e 2º do art. 3º da Resolução Conama 371/2006, que trata dos custos que podem ou não ser deduzidos do valor de referência. Todavia, não há nesses normativos ou em outro o estabelecimento de critérios de validação do valor de referência.



Em pelo menos quatro dos processos analisados pela equipe de auditoria, observou-se iniciativas de validação do VR por parte do Ibama, incluindo questionamentos a respeito de dedução de custos não elegíveis como tal, constantes do § 3º, art. 31, no Decreto 4340/2002, com redação dada pelo Decreto 6848/2009.

Um exemplo desse esforço por parte do Ibama diz respeito ao empreendimento Linha de Transmissão (LT) 500 kV Jurupari/PA - Oriximiná/PA e LT 230 kV Laranjal do Jari/AP - Macapá/AP (Lote B do Linhão Tucuruí). Após análise dos dados informados, aquele Instituto verificou que o valor declarado pelo empreendedor não correspondia àquele informado pelo mesmo empreendedor e relativo ao mesmo empreendimento à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), conforme orçamento apresentado e assinado no contrato de concessão (peça 54, p. 6).

A equipe técnica do Ibama verificou, ademais, que algumas deduções ao custo total do empreendimento apresentadas pela empresa não se enquadravam entre aquelas definidas no Decreto 6848/2009 e, portanto, não seriam consideradas no cálculo da CA.

Da mesma forma, no processo referente ao empreendimento LT 500 kV Mesquita/MG - Viana/ES identificou-se expediente da equipe técnica da Dilic questionando o valor de referência apresentado pelo empreendedor, considerando que diferia do valor do orçamento que constava no contrato da Aneel (peça 54, p. 7). Questionou-se, no mesmo expediente, itens informados como dedutíveis ao custo do empreendimento que, na realidade, não se enquadrariam naqueles definidos no Decreto 6848/2009.

No tocante aos processos de cálculo da CA das usinas hidrelétricas (UHE) de Santo Antônio e Jirau, ambas no Rio Madeira/RO, os valores de referência apresentados pelos empreendedores foram distintos, cerca de 40%, embora as características dos dois empreendimentos sejam semelhantes. Com relação à UHE de Santo Antônio, o valor da CA foi calculado e foram realizadas as destinações (10ª Reunião Ordinária do CCAF, em 10/10/2012). No caso da UHE Jirau, o valor do de referência está sendo questionado pela equipe técnica de apoio ao Comitê (peça 54, p. 11).

Cite-se, também, o caso da Usina Hidrelétrica (UHE) de Foz de Chapecó/SC/RS. O valor de referência declarado ao Ibama pelo empreendedor era de R\$ 844 milhões. Em dezembro de 2006, iniciou-se a Ação Civil Pública 2006.72.02.010577-8 que questionava a destinação dos recursos da CA, bem como a mensuração, tendo em vista que, segundo declarado pelo BNDES e publicado em diversos meios de comunicação, o valor do investimento chegaria a R\$ 2 bilhões. Dessa forma, o Juiz Federal Substituto da Justiça Federal da 4ª Região proferiu decisão, publicada em 30/1/2013, entendendo necessária a reavaliação do valor de CA e condenou o empreendedor ao pagamento de uma diferença de cerca de R\$ 26 milhões de compensação ambiental em face da obra (peça 39, p. 14-51).

Como exemplo positivo, mencione-se a Companhia Energética Serra da Carioca S/A, responsável pelo empreendimento Pequena Central Hidrelétrica (PCH) Braço/RJ/SP. Na oportunidade do licenciamento ambiental do empreendimento a empresa firmou termo de concordância declarando o valor do empreendimento ressaltando, porém, que o valor indicado baseou-se em orçamento apresentado no Projeto Básico aprovado pela Aneel, elaborado de acordo com instruções do Orçamento Padrão da Eletrobrás (OPE) e que iria sofrer correção, podendo atingir valor superior, por ocasião da revisão e atualização do projeto em questão após a obtenção da LI do empreendimento.

Posteriormente, o empreendedor encaminhou o valor exato do total dos investimentos, acompanhado da planilha detalhada dos custos, tendo sido incluída condicionante na licença de





operação (LO) da obrigatoriedade de assinatura do termo de compromisso complementar. Realizado cálculo do valor complementar da CA, assinou-se novo termo de compromisso. (peça 54, p. 12-14).

Segundo informado pelo Ibama, a dificuldade da autarquia reside na inexistência de dados oficiais pós-implantação dos empreendimentos. No caso da UHE Jirau, foi utilizado o valor estimado pela Aneel no ano da licitação do projeto, valor esse que estava defasado. Além disso, não há naquela Agência informação sobre o valor real de implantação da usina (peça 117).

Não obstante a inexistência de bases de dados oficiais que possam ser utilizadas, o Ibama informou que já havia detectado a necessidade de validar o VR declarado pelos empreendedores e vem tomando as providências à sua efetivação. Realizou levantamento, em 2012, nos órgãos estaduais que também operam a CA para avaliar a metodologia por estes utilizadas e promoveu consulta à PFE junto ao Instituto quanto à possibilidade de se proceder à revisão do VR declarado. Com base no resultado da mencionada consulta, aquela autarquia está elaborando proposta de normativo para disciplinar a validação do valor de referência (peça 117).

Importante ressaltar que o julgamento da ADI 3378 pelo STF acabou por excluir a base de incidência do GI, que são os custos totais previstos para a implantação do empreendimento. Os embargos de declaração opostos a ADI pela Presidência da República solicita que sejam sanadas obscuridades, inclusive, com a explicitação de que a expressão “custos totais previstos para a implantação do empreendimento”, contida no § 1º do art. 36 da Lei 9985/20000 permanece como parâmetro para o cálculo da CA. Observa-se, dessa forma, a insegurança jurídica do instituto da CA enquanto não forem julgados os embargos oriundos da Presidência da República, bem assim da própria CNI, não obstante o Decreto 6848/2009, editado após o julgamento da ADI em questão, ter estabelecido que o valor de referência é somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento.

Cabe registrar, por oportuno, que há previsão normativa para possível penalização do empreendedor por prestar informações falsas, aí incluída o valor de referência, como se verifica na IN Ibama 8/2011, art. 16, a qual estabeleceu que tal situação sujeita-se ao art. 69-A da Lei 9605, de 12 de fevereiro de 1998 e no art. 82 do Decreto 6514, de 22 de julho de 2008.

O retromencionado Decreto 6514/2008, que dispôs sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabeleceu o processo administrativo federal para apuração destas infrações, dispôs no art. 82 o que se segue.

Art. 82. Elaborar ou apresentar informação, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso, enganoso ou omissivo, seja nos sistemas oficiais de controle, seja no licenciamento, na concessão florestal ou em qualquer outro procedimento administrativo ambiental:

Multa de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Cite-se como **causa** da não utilização de critérios de validação do VR declarado pelo empreendedor, a inexistência de normativo ou procedimentos sistematizados específicos e a ausência de bases de dados oficiais.

Como **efeito e risco** decorrente da manutenção dessa situação, aponta-se o cálculo subestimado da compensação ambiental e a morosidade do processo, considerando-se os questionamentos por parte do Ibama quanto ao valor de referência, culminando com a interposição de recursos administrativos pelos empreendedores, como se verá adiante, refletindo na pouca efetividade do instituto de CA por ausência de captação e aplicação desses recursos.

Como **boa prática** identificou-se que o Ibram/DF, com fulcro no art. 2º, §§ 1º e 2º, da Instrução DF 1/2013 solicita planilha com detalhamento de todos os investimentos inerentes à

implantação do empreendimento, desde o planejamento até a sua efetiva operação. Além disso, estabelece que o cálculo do VR encaminhado pelo empreendedor deverá ser realizado por profissional legalmente habilitado para cada tipo de empreendimento, apresentado com a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) e estará sujeito à revisão por parte do órgão competente, impondo-se ao profissional que a prestou e ao empreendedor, as sanções administrativas, civis e penais, nos termos da lei, pela falsidade das mesmas.

*Inexistência de critérios específicos para o cálculo do grau de impacto considerando as distintas tipologias de empreendimentos, objeto do licenciamento ambiental federal.*

Como **evidência** a esse achado, mencione-se a própria metodologia de cálculo do grau de impacto (Anexo ao Decreto 6848/2009). Os índices que integram a fórmula de cálculo, pela composição e gradação dos atributos, não incorporam critérios que possam diferenciar significativamente as tipologias de empreendimentos com distintos níveis de degradação ao meio ambiente. Excetuam-se os empreendimentos lineares (linha de transmissão, rodovia, ferrovia, gasoduto, por exemplo), presentes nos índices de abrangência (IA) e de temporalidade (IT) e quanto a empreendimentos em águas profundas ou rasas, também no índice de abrangência (IA), deixando de fora outras tipologias igualmente importantes, como: usina de beneficiamento de material radioativo; usina termonuclear; terminais de minério, petróleo e derivados de produtos químicos; e retificação de cursos d'água.

Ressalte-se que o grau de impacto consiste no produto entre três índices: impacto sobre a biodiversidade (ISB), comprometimento da área prioritária (CAP) e influência em unidades de conservação (IUC). Os índices IA e IT, retomados, integram a fórmula do impacto sobre a biodiversidade (ISB). O detalhamento da metodologia de cálculo do GI encontra-se no Apêndice I.

Importante destacar que o TCU exarou o Acórdão 2212/2009-Plenário, cuja determinação 9.1.1 descreve-se, a seguir, quando da apreciação do levantamento de auditoria operacional no Ibama, com o objetivo de analisar os instrumentos de avaliação finalística daquele Instituto no processo de licenciamento ambiental, a fim de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão desse processo, com vista a garantir que os impactos ambientais sejam devidamente mitigados e/ou compensados quando da instalação e operação de empreendimentos e obras (TC 009.362/2009-4).

**Determinação 9.1.1:** “com fulcro nos princípios fundamentais da Administração Pública de impessoalidade, publicidade e eficiência, arrolados na Constituição Federal, art. 37, bem como na Resolução Conama 237/97, combinada com a Instrução Normativa Ibama 184/08, elabore padrões e normas específicas para os procedimentos e critérios técnicos e metodológicos adotados no processo de licenciamento ambiental federal, por tipologia de obra e que sejam passíveis de padronização.”

Buscou-se, dessa forma, que os procedimentos desenvolvidos pelo órgão ambiental, além de realizados de acordo com a legislação pertinente, dando ampla publicidade dos seus atos, seguissem padrões pré-definidos formalmente normatizados, e não de acordo com a discricionariedade de seus analistas, pois quanto mais objetivo fosse o processo, maior seria a governabilidade da instituição sobre o licenciamento.

Isso porque, à época, os seguintes efeitos reais e potenciais foram evidenciados: não uniformidade nas exigências e pareceres dos analistas ambientais no processo de licenciamento ambiental; discricionariedade excessiva na análise dos processos, entre outros.

Realizado monitoramento por parte deste Tribunal do Acórdão em questão, com a finalidade de verificar a implementação das recomendações, constatou-se que a determinação retrotranscrita se encontrava parcialmente cumprida.



Nota-se que há uma preocupação no sentido da necessidade de se estabelecer critérios e padrões que permitam diferenciar os diversos tipos de empreendimentos, no intuito de que o procedimento de licenciamento ambiental federal não seja afetado pela discricionariedade de quem o realiza.

De igual modo, faz-se uma analogia aos procedimentos de cálculo da CA. Quanto mais a metodologia contiver critérios, padrões e fatores específicos considerando-se os empreendimentos por tipologia, porte e capacidade potencial de degradação ambiental, menos se identificarão as discrepâncias atualmente observadas.

Identifica-se como **causa** a não edição de normas de execução que estabeleça critérios específicos para cada tipologia de empreendimento objeto de licenciamento ambiental, no intuito de padronizar a forma de cálculo do GI, não obstante existir tal previsão no parágrafo único do art. 4º da IN Ibama 8/2011.

Os **efeitos e riscos** na manutenção da situação atual relacionam-se: à impossibilidade de se calcular a CA de forma a que haja uma diferenciação significativa entre os tipos de empreendimentos, porte e capacidade de degradação ambiental; e ao cálculo subestimado.

Como **boa prática** identificou-se metodologia de cálculo da CA que leva em conta critérios específicos para tipologias de empreendimentos no estado de Santa Catarina (Portaria Fatma 2/2010). Em Santa Catarina: atividades minerais, atividades minerais com rebaixamento do nível d'água, empreendimentos lineares, implantação ou ampliação de represamentos e demais tipologias.

*Pequena amplitude do grau de impacto, que varia de 0 a 0,5%.*

Como **evidência** da baixa amplitude do GI, de 0 a 0,5%, que, aliado à ausência de critérios específicos por tipologias, causam discrepâncias no cálculo da CA tem-se os empreendimentos de Usina Nucleoelétrica Angra III da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto (CNAEA), em Angra dos Reis/RJ, e de exploração de bauxita no Platô Bacaba, em Porto Trombetas, Oriximiná/PA.

Em ambos os empreendimentos o GI foi fixado em 0,5%, não obstante em relação à Angra III o Ibama ter calculado em 1,36%, houve o reenquadramento para 0,5%, em função do teto estabelecido pelo Decreto 6848/2009.

Com relação ao valor de referência, que é o custo do empreendimento, excluídas as deduções legalmente permitidas, observou-se que o VR de Angra III foi R\$ 8.016.800.000,00 e o da mineradora, R\$ 4.715.000,00. Dessa forma, a compensação ambiental de Angra III restou em R\$ 40.084.000,00 e a da mineradora, R\$ 23.575,00.

Uma das razões para a significativa diferença entre os valores de referência de ambos os empreendimentos reside na sofisticação e complexidade dos equipamentos necessários exigidos para cada um dos empreendimentos. Os equipamentos para a implantação de Angra III são utilizados para obras civis de engenharia internas que, a princípio, não causam impacto ambiental significativo à biodiversidade e demais recursos naturais. Ao passo que, no caso da mineração os equipamentos não são necessariamente tão complexos quanto aos de uma usina termonuclear.

Ressalte-se, ademais, que a degradação da biodiversidade e demais recursos naturais na implantação de ambos os empreendimentos, para fins de compensação ambiental, se dá por ocasião dos movimentos de terraplanagem que podem ou não ser da mesma dimensão, a depender da localização.



A esse respeito, constata-se que não há como escolher o local mais adequado, no caso de mineradora. Essa será implantada onde há ocorrência do bem mineral, devido a sua rigidez locacional.

A **causa** identificada se traduz na própria limitação imposta pelo Decreto 6848/2009, que estabeleceu a amplitude do GI.

Como **efeito e risco** na manutenção da situação atual destaca-se a impossibilidade de se diferenciar significativamente os empreendimentos quanto aos distintos graus de impacto causados à biodiversidade e aos demais recursos naturais pela sua implantação e o cálculo subestimado.

Importante destacar as alterações na gradação do GI ao longo do período em análise. Na verificação dos processos, observaram-se casos em que tal gradação foi fixada em, no mínimo, 0,5%, não se estabelecendo qualquer teto (§ 1º, art. 36, Lei do Snuc). Posteriormente, identificaram-se menções a uma “regra transitória” fixando-se o GI em 0,5%, até que nova metodologia fosse instituída no âmbito do Ibama (peça 54, p. 15). Em outros processos, fez-se menção à Resolução Conama 371/2006, que estabeleceu o percentual fixo de 0,5% até que, da mesma forma, nova metodologia fosse publicada (art. 16). Por fim, nos processos instaurados após o julgamento da ADI 3378 pelo STF e da publicação do Decreto 6848/2009, a questão se pacífica e a gradação do GI, ainda que ultrapasse os 0,5%, sofre corte, visto ser esse o teto.

Além disso, identificou-se em alguns casos que, embora tenha sido calculado o GI maior que 0,5%, em função da “regra transitória”, os empreendedores assinaram termos de concordância nos quais aceitaram o grau de impacto calculado e o correspondente valor da compensação ambiental, se comprometendo a recolher a diferença em 120 dias. Identificaram-se, também, termos de concordância assinados em que os empreendedores aceitam o GI fixado em 0,5% e que, quando fosse publicada nova metodologia, seria realizado, se fosse o caso, novo cálculo.

No que tange a esses termos de concordância, mencione-se que a PFE junto ao Ibama concluiu, no Parecer 027/2009-PFE/Ibama/GABIN, de 21/12/2009, que tais documentos “não têm fundamento jurídico a justificar a sua validade, não sendo possível a revisão, nem para mais nem para menos, dos valores de compensação ambiental com base em tais atos” (peça 53, p. 12). Desse modo, esse documento não é mais utilizado pelo órgão licenciador federal.

Essa pluralidade de graus de impacto aplicados no cálculo da CA ao longo do período analisado e de documentos distintos assinados pelos empreendedores criaram situações diversas que geraram insegurança jurídica, trazendo como efeito a interposição de recursos administrativos apresentados pelos empreendedores quanto à fixação do GI.

Alguns desses processos, de acordo com informações prestadas à equipe de auditoria, se arrastam há cerca de mais de dois anos, e outros, ainda que não tenham sido apresentados recursos, também estão paralisados, aguardando negociação entre o Ibama e os empreendedores. Nessas situações identificaram-se os processos tanto no Ibama quanto no ICMBio, que totalizaram um valor de CA de R\$ 92.264.124,30. Citem-se, como exemplo, processos cujos empreendedores são: Petróleo Brasileiro S/A (sete processos e CA de R\$ 29.693.122,20); Petrobrás Gás S/A (dois processos e CA de R\$ 21.582.500,00); Shell Brasil (dois processos e CA de R\$ 24.571.734,00); Secretaria da Infraestrutura do Estado de Tocantins (dois processos e CA de R\$ 4.584.071,76).

**Conclui-se** que as constantes alterações nos normativos ou ausência de procedimentos definidos para a implementação do instituto da CA, criaram uma série de questões pendentes e que se arrastam até o presente exercício. Em alguns dos processos analisados pela equipe de auditoria, observou-se que a compensação ambiental gerada pelos empreendimentos embora fixada, calculada

e destinada, ainda não havia sido efetivamente arrecadada, em flagrante prejuízo às unidades de conservação que seriam potenciais beneficiárias desses recursos destinados à época. Da mesma forma, tal situação contribui para que não se alcance o espírito para o qual a CA foi criada, ou seja, compensar a biodiversidade e demais recursos naturais degradados, em decorrência da implantação de empreendimento de significativo impacto ambiental. Em alguns casos, inclusive, os empreendimentos obtiveram LO e já estão operando.

**Conclui-se**, além disso, que a inexistência de sistema informatizado de controle e gestão de CA aliada à descontinuidade do cálculo, destinação, arrecadação e aplicação daqueles recursos, resultaram em um passivo de processos, capazes de gerar CA, cujo quantitativo exato é desconhecido pelo Ibama, mas estimado em 429.

**Conclui-se**, ademais, que não há normativo especificando procedimentos formais para a validação do valor de referência declarado por empreendedores, não obstante, existam normativos que penalizem o empreendedor que preste falsa declaração, entre outras, quanto ao VR. Ainda que haja situações nas quais o Ibama tenha detectado discrepâncias nos valores apresentados, importante que esses esforços individualizados sejam regulares e sistematizados.

Por fim, **conclui-se** que, para minimizar as discrepâncias identificadas, vislumbra-se a necessidade de aperfeiçoamento da metodologia de cálculo da CA que compreenda critérios específicos para tipologias distintas, de acordo com o empreendimento. Contudo, o esforço para a adoção desses critérios deve levar em conta a possibilidade de se ampliar o intervalo de GI, no intuito de que haja equilíbrio entre as tipologias de empreendimentos e o grau de degradação à biodiversidade e aos demais recursos naturais, pela implantação de cada um desses empreendimentos.

Dessa forma, articulam-se, com fundamento no art. 43, inciso I, c/c o art. 250, incisos II e III do Regimento Interno do TCU (RITCU), as seguintes **propostas de encaminhamento**:

- I. Determinar ao Ibama para que, em conjunto com o MMA, por meio de sua Secretaria Executiva e como órgão central de coordenação do Snuc, de acordo com o inciso I, art. 6º, da Lei 9985/2000, e o ICMBio, órgão executor do Snuc, de acordo com o inciso III, art. 6º, da mencionada Lei, adote as providências necessárias no intuito de realizar levantamento do passivo de processos de licenciamento cabíveis de gerar compensação ambiental, por situação (com/sem cálculo da CA; com/sem termos de compromisso ou instrumento similar firmados; com/sem destinação; com/sem arrecadação; e outras situações identificadas);
- II. Recomendar ao MMA, por intermédio da Secretaria Executiva, que preside a Câmara Federal de Compensação Ambiental (CFCA), e ao Ibama para que estudem a conveniência e a oportunidade de:
  - 1) estabelecer critérios específicos para cada tipologia de empreendimento ou atividade objeto do licenciamento ambiental, no intuito de padronizar a forma de cálculo do grau de impacto, de acordo com o disposto no parágrafo único, art. 4º, da IN Ibama 8/2011;
  - 2) aperfeiçoar a metodologia de cálculo da compensação ambiental quanto à pequena amplitude do grau de impacto, oferecendo à Casa Civil da Presidência da República, caso entenda pertinente, minuta de decreto para alterar o Decreto 6848/2009;
  - 3) editar normativo instituindo procedimentos regulares e sistematizados de utilização de critérios para validação do valor de referência declarado pelo empreendedor.



### **Benefícios de Controle**

Vislumbra-se com a implementação dessas medidas, em conformidade com a Portaria TCU 82/2012 e Portaria Segecex 10/2012, os seguintes benefícios esperados: melhoria dos controles internos, melhoria na forma de atuação da instituição, maior transparência, possibilidade de controle social das ações do programa e incremento da confiança dos cidadãos na instituição, além de:

- a) diminuição gradual e definitiva do passivo de processos de empreendimentos capazes de CA e que as informações e dados exatos, anteriores a 2007, quanto às unidades de conservação beneficiadas, ao total de recursos alocados nas linhas de aplicação estabelecidas no Decreto 4340/2002 e outros pertinentes, estejam disponíveis não só para os órgãos de controle interno e externo como para a sociedade;
- b) maior grau de confiabilidade no valor de referência declarado pelo empreendedor, contribuindo para a celeridade de todo o processo de compensação ambiental;
- c) maior precisão na fixação do GI, permitindo que empreendedores, por meio da compensação ambiental, cumpram com a obrigação de compensar a natureza e a sociedade pela degradação da biodiversidade e demais recursos naturais em função da implantação de empreendimentos considerados altamente impactantes, além do cálculo estar mais próximo e ligado ao impacto causado.

### ***3.2 Evolução no procedimento de destinação dos recursos da compensação ambiental***

Durante os trabalhos de auditoria, constatou-se evolução no procedimento de destinação dos recursos da compensação ambiental conduzidas no âmbito do Ibama, por meio do Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF) e com o apoio da equipe instituída na estrutura da Dilic.

Notou-se que, a partir da criação do CCAF, em 30/6/2011 e da formação de equipe de apoio na estrutura da Dilic, foram retomadas as atividades de valoração e destinação dos recursos da CA.

Demais disso, verificou-se que houve maior qualidade e agilidade na destinação dos recursos da CA para as unidades de conservação, considerando-se que as reuniões do Comitê têm sido realizadas mensalmente. Não se observou a mesma agilidade na etapa posterior à destinação, ou seja, assinatura dos termos de compromisso, conforme será relatado na sessão 3.3.

Como critérios específicos para a evolução observada na destinação dos recursos da CA citem-se: o Decreto 4340/2002, alterado pelo Decreto 6848/2009, que define as linhas de aplicação dos recursos da CA; as atas da 3ª e da 9ª reuniões ordinárias do CCAF, onde constam os critérios aprovados por aquele colegiado, que trazem maior especificidade às diretrizes quanto à destinação, dispostas na Lei do Snuc e nos decretos que a regulamentaram. O detalhamento dos critérios de destinação dos recursos da CA encontra-se no Apêndice J.

Como **evidências**, percebeu-se nas notas técnicas, constantes de alguns dos processos analisados, a profundidade nas análises efetuadas pelos técnicos envolvidos, tendo sido demonstradas as propostas de UCs a serem contempladas com os recursos da CA já calculados, bem como as linhas de aplicação, fazendo-se referência às informações prestadas pelo empreendedor no EIA/Rima, de acordo com o estabelecido em termos de referência.

Verificou-se, além disso, quando da análise dos processos, que os critérios de destinação têm sido observados.

No processo de compensação ambiental da LT Mesquita/MG - Viana/ES (02001.004858/2011-20), foi incluído o relatório parametrizado - unidades de conservação, extraído do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), demonstrando que a Rebio Augusto Ruschi/ES, potencial beneficiária dos recursos de CA, possuía informações e dados registrados no Cadastro em questão. Com relação à destinação à UC municipal, APA de Santana do Paraíso/MG, foi encaminhado ofício à Prefeitura Municipal de Santana do Paraíso, concedendo prazo de 30 dias para que fosse realizado cadastro da APA no CNUC. Assim como nesse processo, observou-se o mesmo zelo por parte do Ibama em outros analisados pela equipe de auditoria.

A Tabela 9, a seguir, apresenta os recursos da compensação ambiental depositados pelos empreendedores em contas escriturais geridas pela Caixa, acumulados até 23/1/2013, discriminados por linhas de aplicação, definidas no Decreto retromencionado. Observa-se que a maior parte dos recursos, 46,8%, foi destinada às ações de regularização fundiária, demonstrando que se tem observado, tanto quanto possível, a priorização estabelecida no Decreto 4340/2002.

**Tabela 9 - Recursos da CA por linhas de aplicação**

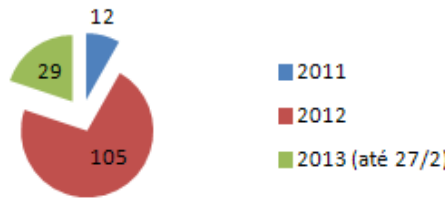
Ação	VALOR DEPOSITADO	%	EXECUTADO	COMPROMETIDO	DISPONÍVEL
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	92.295.867,64	46,8	10.493.511,14	8.554.094,89	73.248.261,61
IMPLEMENTAÇÃO	80.606.802,15	41,0	23.296.965,80	16.379.334,45	40.930.501,90
PLANO DE MANEJO	9.238.214,15	4,7	212.962,49	1.010.487,84	8.014.763,82
criação	2.252.026,54	1,1	-	30.000,00	2.222.026,54
PESQUISA	6.697.608,35	3,4	3.669.050,64	431.829,01	2.596.728,70
Proposta de Revisão para aprovação do CCAF	5.882.656,24	3,0	-	-	5.882.656,24
TOTAL GERAL	196.973.175,07	100,0	37.672.490,07	26.405.746,19	132.894.938,81
RENTABILIDADE BRUTA	38.101.268,87				
TAXA DE ADMINISTRAÇÃO	4.768.028,03	2,42			

Fonte: Gefus/Caixa, atualizado em 23/1/2013

Outra **evidência** identificada é o número crescente de reuniões do Comitê (CCAF) e o consequente número de UCs beneficiárias (valores e linhas de aplicação), desde a 1ª reunião extraordinária, em 19/8/2011 até 27/2/2013, como se observa nas Tabelas 10 e 11, a seguir. Foram realizadas 4 reuniões ordinárias e uma extraordinária, em 2011; 8 reuniões ordinárias, em 2012; e 2 reuniões ordinárias, em 2013 (janeiro e fevereiro). O detalhamento dessas informações encontra-se no Apêndice F - Destinações dos recursos da CA pelo CCAF.

**Tabela 10 - Nº de UCs Contempladas**

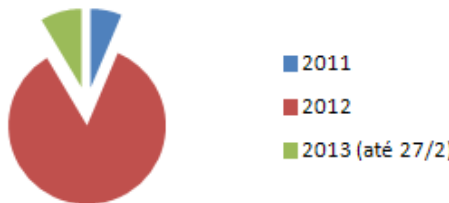
Ano	Nº de UCs Contempladas
2011	12
2012	105
2013 (até 27/2)	29
Total	146



Fonte: Assessoria Técnica da Dilic/Ibama

**Tabela 11 - Valor de CA destinados**

Ano	Valor Destinado
2011	10.585.544,68
2012	141.384.721,26
2013 (até 27/2)	14.188.527,33
Total	166.158.793,27



Fonte: Assessoria Técnica da Dilic/Ibama

O que se nota é que, tão logo as informações são repassadas pelas coordenações especializadas da Dilic, no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, são realizadas as análises pertinentes, encaminhadas ao Comitê (CCAF) e apreciadas por aquele colegiado.

Apontam-se como **causas** para a evolução nos procedimentos de destinação dos recursos da CA a própria criação do CCAF, da equipe de apoio a esse colegiado, na estrutura da Dilic, e do CTPBio, instância composta por todos os diretores e coordenadores gerais do ICMBio. O CTPBio foi criado com as seguintes atribuições, entre outras: analisar as deliberações advindas do CCAF, quanto à destinação de recursos a unidades de conservação federais, sugerindo alterações, quando necessário; definir os fluxos de consulta junto às unidades de conservação, coordenações regionais e macroprocessos relacionados, para a construção das propostas a serem submetidas ao CCAF; estabelecer critérios para escolha das UCs prioritárias a serem beneficiadas com recursos de CA; promover, por meio das unidades competentes, a atualização dos dados contidos no CNUC, bem como o cadastramento das unidades ainda não inseridas, considerando ser requisito indispensável para a destinação e aplicação dos recursos de CA.

Foi informado à equipe que se pretende, com a criação da CTPBio, imprimir maior qualidade nas decisões, do Instituto, no sentido de alocar e executar os recursos de compensação ambiental destinadas às unidades de conservação sob a gestão daquela autarquia.

Consoante estipulado na Lei do Snuc e nos decretos que a regulamentam, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e a manutenção de UC do grupo de proteção integral e quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, mesmo que não seja do grupo de proteção integral, esta deverá ser contemplada.

Em observância ao princípio da razoabilidade, que consiste em agir com bom senso, prudência, moderação, tomar atitudes adequadas e coerentes, levando-se em conta a relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada, bem como as circunstâncias que envolvem a prática do ato (RESENDE), os recursos deveriam ser aplicados em região próxima de onde ocorreu o impacto. Porém, a biodiversidade não respeita fronteiras. Se o empreendimento impactar diretamente a UC, esta será necessariamente beneficiada, com fulcro na Lei do Snuc e regulamentações posteriores. As dificuldades e os questionamentos surgem quando não há impacto direto ou em zona de amortecimento. Cite-se como exemplo a UHE de Belo Monte/PA em que não foram identificadas unidades de conservação de proteção integral diretamente impactadas ou na área de influência do empreendimento (peça 113, p. 2).

Segundo informado à equipe de auditoria, em entrevistas realizadas no ICMBio, o Ministério Público Federal e também os estaduais, estão atentos às destinações dos recursos de CA advindos de empreendimentos emblemáticos, desde a fase dos respectivos processos de licenciamento ambiental. Cite-se o caso da UHE de Chapecó/SC, já mencionado anteriormente, nos autos da Ação Civil Pública 2006.72.02.010577-8, o MPF discordou da destinação que o Comitê (CCAF) havia homologado (peça 39, p. 14-51).



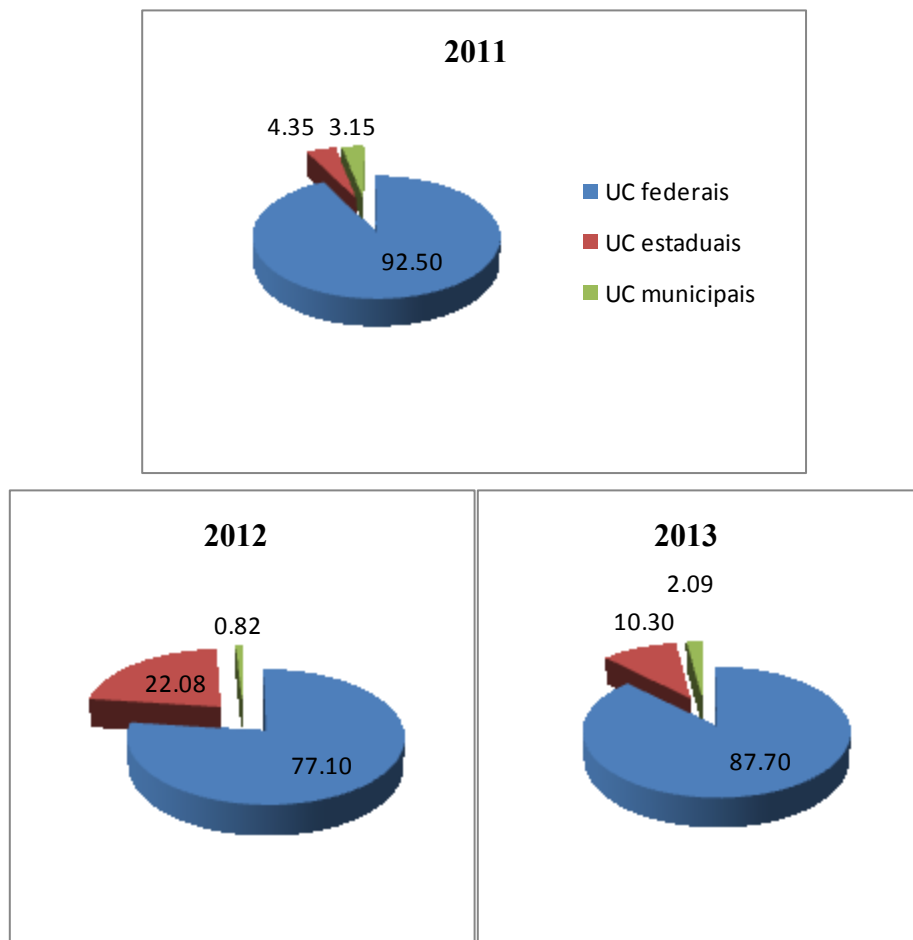
Entretanto, o MPF desistiu do questionamento, argumentando que a informação técnica apresentada pelo ICMBio arrolou pormenorizadamente os motivos ensejadores da escolha das unidades de conservação a serem beneficiadas com os recursos da CA, e, assim, sanou a omissão apontada. Dessa forma, a destinação desses recursos não foi objeto da decisão. (peça 39, p. 20).

A compensação ambiental é parte importante e tem contribuído para a consolidação do Snuc. A gestão integrada do Sistema, entretanto, ainda não é adequada, e as unidades de conservação do Brasil ainda são tratadas como unidades administrativas isoladas, sem integração com a paisagem ou com outras formas de áreas protegidas (mosaicos, corredores ecológicos, reservas da biosfera, por exemplo). (WEIGAND Jr.).

Identificam-se alguns programas que, por meio de parceria ou no âmbito de convenções, tratados e programas intergovernamentais, tentaram ou fomentaram a gestão integrada dessas áreas, como: Programa Corredores Ecológicos; Programa O Homem e a Biosfera (Unesco); e Mosaicos de Unidades de Conservação e Desenvolvimento Territorial com Base Conservacionista (DBTC) do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA).

Os gráficos a seguir apresentam o total dos recursos da compensação ambiental destinados às unidades de conservação das três esferas de governo pelo CCAF, em 2011, 2012 e 2013 (até fevereiro). Observa-se um aumento de recursos destinados às UCs nos estados e uma diminuição, às UCs federais e municipais.

**Gráficos 1 - Recursos da CA destinados às UCs federais, estaduais e municipais (2011/12/13)**



Fonte: Assessoria Técnica da Dilic/Ibama - 2011 e 2012 (peça 30, p. 2). 2013 - elaborado pela equipe de auditoria TCU, com base nas tabelas apresentadas por essa Assessoria.



O detalhamento da destinação dos recursos da compensação ambiental, por empreendimento, por unidade de conservação e por UC, encontra-se no Apêndice F - Destinação dos recursos da CA pelo CCAF.

**Conclui-se**, quanto à destinação dos recursos da CA, que houve uma evolução, como o estabelecimento de critérios mais específicos, a partir do que dispôs a Lei do Snuc e os Decretos 4340/2002 e 4868/2009, que a regulamentaram. Observou-se, além disso, que a criação do Comitê (CCAF) e da formação de equipe de apoio na estrutura da Dilic proporcionou a alavancagem do instituto da CA, que se encontrava descontinuado, muito em função da ausência de procedimentos e das sucessivas alterações nas normas e, por último, imprimiu maior qualidade e agilidade à destinação dos recursos da CA. Constatou-se, por derradeiro, que a maior parte dos recursos de CA tem sido destinada às ações de regularização fundiária (46,8%), o que demonstra compromisso em atender ao disposto no retromencionado Decreto 4340/2002.

### ***3.3 Entraves no cumprimento da obrigação da compensação ambiental***

O processo de cumprimento com a obrigação da compensação ambiental apresenta os seguintes entraves:

- a) existência de passivo de processos de licenciamento ambiental de empreendimentos com significativo impacto ao meio ambiente, capazes de gerar compensação ambiental, mas que ainda não tiveram a CA valorada e/ou destinada, não valorada e/ou não destinada;
- b) morosidade nos procedimentos adotados entre a destinação da CA e a celebração dos termos de compromisso;
- c) questionamentos e impetração de recursos administrativos por parte de empreendedores e judicializações pelo Ministério Público, arguindo, por exemplo, o cálculo, a destinação ou a atualização monetária da CA;
- d) não pagamento de CA por parte de empreendedores, em especial algumas entidades públicas, a exemplo da Petrobrás S/A e da Chesf.

Como critérios para este achado, podem-se apontar:

- a) Lei 9985/2000 (Lei do Snuc), art. 36 - que institui a obrigação de o empreendedor responsável por empreendimento de significativo impacto ambiental apoiar a implantação e a manutenção de unidade de conservação;
- b) Decreto 4340/2002 e, posteriormente, o 6848/2009 - que regulamentam artigos da Lei do Snuc e estabelecem a metodologia de cálculo da compensação ambiental aplicável aos empreendimentos, a depender da época em que foi concedido o licenciamento ambiental a cada um deles para sua implantação;
- c) Resolução Conama 371/2006 - que estabelece diretrizes gerais de orientação aos procedimentos para aplicação da compensação ambiental, segundo a ordem de prioridades estabelecida pelo art. 33 do Decreto 4340/2002, pelos órgãos ambientais competentes, de forma a conferir clareza e objetividade a tais procedimentos, e estabelece que empreendedores públicos e privados devem ser submetidos às mesmas regras no que diz respeito à compensação ambiental;
- d) IN Ibama 8/2011 - que regula os procedimentos para o cálculo da CA, a indicação da proposta de UCs a serem beneficiadas por esses recursos e o índice a ser utilizado na atualização monetária da CA e estipula que a condicionante constante da licença de

- instalação (LI) deve exigir o cumprimento da CA, consignando o prazo para a assinatura do termo de compromisso de compensação ambiental (TCCA) fixado pelo Comitê (CCAF);
- e) condicionante da licença de instalação - cumprimento necessário para a solicitação e a obtenção da licença subsequente;
  - f) IN ICMBio 20/2011 - que estabelece, no âmbito do ICMBio, os procedimentos administrativos para a celebração de termos de compromisso entre os empreendedores e esse Instituto, em cumprimento às obrigações de compensação ambiental dirigidas às unidades de conservação federais, assim como o modelo do documento a ser adotado;
  - g) termos de compromisso celebrados - que definem o valor da compensação ambiental fixado pelo órgão licenciador, o índice de correção das parcelas, os procedimentos cabíveis caso haja o inadimplemento da obrigação, as penalidades e, no plano de trabalho, estabelece a destinação dos recursos a cada UC beneficiária, discriminados por ação, o plano e o cronograma geral de execução.

*Existência de passivo de processos de licenciamento ambiental de empreendimentos com significativo impacto ao meio ambiente capazes de gerar compensação ambiental*

Com relação a este tópico, cita-se como **evidência** a circularização ao Ibama na qual o órgão reconhece a existência de tais processos de licenciamento, para os quais ainda não foi procedido o cálculo e/ou a destinação da CA (peça 26, p. 1). Mais uma **evidência** reside na circularização ao Ibama e ao ICMBio, na qual informaram que contam com quadro de pessoal reduzido para fazer frente a essas atribuições e à sistematização dos dados desse estoque de processos (peça 26, p. 1-2 e peça 25, p. 1).

Como principais **causas** para a existência de passivo de processos cabíveis de geração de CA, conforme já tratadas na sessão 3.1, podem ser apontadas as alterações na legislação que rege a CA, modificando a metodologia de cálculo desse benefício. A cisão do Ibama e a decorrente criação do ICMBio e suas consequências: falta de pessoal, mudanças na estrutura organizacional e nas atribuições dessas duas autarquias, gerando alguns conflitos de competência com relação aos processos de CA, foram outros fatores que ensejaram a formação de estoque de processos que ainda não tiveram a CA fixada.

*Morosidade nos procedimentos adotados entre a destinação da CA e a celebração dos termos de compromisso.*

Neste item, cabe citar como **evidência** a circularização ao Ibama que informou que, dos empreendimentos que tiveram CA destinada no período de setembro/2011 a fevereiro/2013, totalizando R\$ 203.051.223,88, somente foram objeto de celebração de termo de compromisso o montante de R\$ 4.368.899,75. Nesse grupo de processos, carecem, portanto, de formalização da obrigação da CA junto ao empreendedor recursos da ordem de R\$ 198.682.324,13 (peça 76).

Também como **evidência**, cabe mencionar processos paralisados durante um período, no aguardo dos efeitos da ADI 3378 impetrada em 2004 pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI) junto ao Supremo Tribunal, conforme se depreende do exame das peças 77 e 78 e do memorando 41/2009 - CGFIN/Diplan, de 18/3/2009 (peça 79).

O processo da AHE Simplicio, por exemplo, iniciado em 2005, ficou paralisado de 2007 a 2009, quando foi retomado com instrução do Ibama informando ao empreendedor que os motivos da interrupção do andamento do processo foi a orientação da PFE/Ibama, no sentido de aguardar os efeitos do julgamento da ADI 3378, e as alterações de competências, com a criação do ICMBio e da nova Câmara de Compensação Ambiental (CCA) (peça 79).



No processo da LT Itacaiúnas/PA - Colinas/TO, o empreendedor chegou a questionar o Ibama, em 23/9/2008, sobre a celebração do termo de compromisso, uma vez que a condicionante da LO fixava prazo de até 90 dias para tal providência. Em seguida, o Ibama informou que o atraso era devido ao aguardo dos efeitos da ADI 3378 e à mudança na responsabilidade pelos processos de CA. Em correspondências de 21/5/2010, 15/4 e 8/9/2011, o empreendedor reiterou seu pedido para formalizar o termo de compromisso da CA junto ao Ibama. Até 13/9/2012, contudo, o termo de compromisso ainda não havia sido celebrado (peça 80).

A ADI impetrada em 2004 no STF contra o instituto da CA, como já exaustivamente mencionado, foi uma das **causas** para a demora na celebração de termos de compromisso da CA. Seguindo orientação expedida pela Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio, citada na peça 54 (p. 2 e 5) e na peça 55 (p. 2), os órgãos ambientais paralisaram o andamento dos processos da CA até a verificação dos efeitos da decisão do STF ao examinar a ADI 3378.

Outra **causa** para a morosidade na assinatura de termos de compromisso da CA diz respeito à deficiência na elaboração dos planos de trabalhos para a aplicação dos aludidos recursos. A falta de pessoal técnico capacitado nos órgãos gestores e nas próprias UCs, especialmente nas esferas estadual e municipal, faz com que esses planos sejam entregues com atraso ou com incorreções que demandam posteriores ajustes, trazendo ao processo mais lentidão.

Importante ressaltar que, de acordo com informações prestadas pela Secretaria-Executiva do MMA, as ações de apoio à elaboração de planos de trabalho já estão sendo desenvolvidas pela equipe do Departamento de Áreas Protegidas (DAP) e pela equipe do CCAF/Dilic/Ibama, cabendo disponibilizar o material em elaboração para esse objetivo nos sítios desses órgãos (peça 116).

*Questionamentos e impetração de recursos administrativos por parte de empreendedores e judicializações pelo Ministério Público.*

As **evidências** para deste entrave foram constatadas em documentos nos processos examinados no curso da auditoria. Tais documentos referem-se a questionamentos com relação ao cálculo da CA – abrangendo o valor do VR e o percentual de GI estipulado pelo órgão licenciador –, à destinação ou à atualização monetária da CA (peças 81-85).

Nos expedientes do ICMBio encaminhados aos chefes das UCs ou ao Ibama cobrando dos órgãos gestores estaduais e municipais a elaboração do plano de trabalho, imprescindível à celebração dos termos de compromisso, ficou evidenciada a dificuldade encontrada para a formalização do cumprimento da obrigação da CA (peças 86 e 87). Verificaram-se, também, correspondências dos empreendedores solicitando prorrogação de prazo fixado pelo CCAF para a assinatura do termo de compromisso, devido à demora na elaboração dos planos de trabalho e na celebração desses termos com os devidos órgãos gestores (peça 88). Verificou-se iniciativa do próprio Ibama para agilizar a celebração de termos de compromisso entre os empreendedores e órgãos gestores estaduais e municipais (peça 89).

Para esse item também se identificaram como **causas** as alterações nos normativos referentes à CA, impactando na metodologia de cálculo desse benefício, além dos problemas advindos da cisão do Ibama e da decorrente criação do ICMBio, como já citado anteriormente.

*Não pagamento de CA por parte de empreendedores.*

Como **evidência** do não pagamento da CA destinada a UCs federais, apresenta-se a Tabela 12, a seguir, na qual o ICMBio relaciona processos de CA, cujos responsáveis são empreendedores públicos em débito até o presente momento e os respectivos motivos para o inadimplemento da obrigação da CA.



Com relação à forma de cumprimento da obrigação da CA, cabe mencionar a circularização ao Ibama, o qual informa que a baixa da condicionante se fundamenta “nos relatórios apresentados pelos licenciados, que são os responsáveis perante o Ibama por sua implementação” (peça 26, p. 2-3). Nesse expediente é esclarecido também que os órgãos gestores beneficiários da CA devem relatar eventuais descumprimentos das ações, para que o empreendedor se manifeste a respeito e, caso necessário, corrija a sua atuação. Acrescenta que, após receber o relatório final de execução da CA pelos órgãos gestores, o CCAF deve encaminhar documento à Dilic para atestar o cumprimento da compensação, conforme previsto no art. 3º, incisos II a VI, da Portaria Conjunta MMA/Ibama/ICMBio 225/2011.

**Tabela 12 - Entidades públicas em débito com a obrigação de CA**

NÚMERO DO PROCESSO	EMPREENDEDOR	EMPREENDIRIMENTO	VALOR DESTINADO A UC'S FEDERAIS	SITUAÇÃO	Observações
02001.003238/2006-14	COMPANHIA HIDRELÉTRICA DO SÃO FRANCISCO – CHESF	LT Messias Recife II	R\$ 216.885,00	EXECUTADO PARCIALMENTE	Executado parcialmente, aguardando posicionamento da CHESF quanto ao termo de compromisso para pagamento do saldo remanescente.
02001.003239/2006-51	COMPANHIA HIDRELÉTRICA DO SÃO FRANCISCO – CHESF	LT 230 kv Recife II / Pau Ferro / Natal	R\$ 587.999,00	EXECUTADO PARCIALMENTE	Executado parcialmente, aguardando posicionamento da CHESF quanto ao termo de compromisso para pagamento do saldo remanescente.
02001.003233/2006-83	COMPANHIA HIDRELÉTRICA DO SÃO FRANCISCO – CHESF	LT 500 kv Jardim/Camaçari	R\$ 562.430,00	EXECUTADO PARCIALMENTE	Executado parcialmente, mas não é possível apurar o saldo remanescente. Aguardando comprovantes de execução a serem encaminhados pela CHESF
02001.003229/2006-15	COMPANHIA HIDRELÉTRICA DO SÃO FRANCISCO – CHESF	LT BANABUIU - MOSSORO	R\$ 215.500,00	SEM TCCA	SEM TCCA – encaminhada minuta de TCCA
02001.004330/2004-21	PETROBRAS GAS S.A	SISTEMA DE PRODUÇÃO E ESCOAMENTO GÁS NATURAL DOS MARÍTIMOS PEROÁ E CANGOÁ - BACIA DO ES.	R\$ 2.898.000,00	SEM TCCA	Em negociação (Minuta encaminhada a PETROBAS EM 23/OUT/2012 ). Passou dos 0,5%.
02001.003225/2004-75	PETROBRAS GAS S.A	PRODUÇÃO E ESCOAMENTO DE OLEO E GAS NO MODULO 2 - CAMPO DE MARLIM SUL, BACIA DE CAMPOS - P51.	R\$ 18.684.500,00	SEM TCCA	Em negociação (Empreendedor se recusa a pagar o valor da compensação com o percentual de 1,94%. A Petrobras entrou com recurso no IBAMA. Ofício 172/2011/CGFM - 11/05/2011.
02001.000321/2007-12	PETROBRAS GAS S.A	Sistema de Produção e escoamento Bloco BCAM-40, Bacia de Camamu	R\$ 1.375.000,00	SEM TCCA	Reunião realizada com a Petrobras em 22/10/2009, processo em andamento para aditar aos moldes da CAIXA
02001.005325/2004-36	PETROLEO BRASILEIRO S.A.	Sistema de Produção e escoamento de ÓLEO e GÁS do Módulo I do Campo de MARLIM SUL, na Bacia de Campos/RJ, através da Plataforma P-40 e da Unidade de Estocagem e Transferência P-38.	R\$ 7.118.000,00	SEM TCCA	Reunião realizada com a Petrobras em 22/10/2009, processo em andamento para aditar aos moldes da CAIXA. O Empreendedor não se manifestou!
02001.007133/2006-26	PETROLEO BRASILEIRO S.A.	SISTEMA DE PRODUÇÃO E ESCOAMENTO DE ÓLEO E GÁS NO CAMPO DE MARLIM LESTE - FPU P-53, BACIA DE CAMPOS	R\$ 14.732.000,00	SEM TCCA	Em negociação (Minuta encaminhada a PETROBAS EM 11/05/2011). A informação é que o empreendedor entrou com revisão de GI junto ao IBAMA.
02001.000626/2005-54	PETROLEO BRASILEIRO S.A.	GASODUTO CARMÓPOLIS - PILAR	R\$ 2.573.481,20	SEM TCCA	A Petrobras se nega a pagar a compensação, uma vez que ultrapassou os 0,5%, chegando a 0,63%.
2001004364/2004-16	PETROLEO BRASILEIRO S.A.	GASODUTO CAMPINAS-RIO - GASGAR	R\$ 12.387.641,00	TCCA VENCIDO	A Petrobras se nega a pagar a compensação, uma vez que ultrapassou os 0,5%, chegando a 2,11%.
02001.002261/2006-83	SEINF/TOCANTINS	BR 242/TO TRECHO - Parana Taguatinga	R\$ 711.028,27	SEM TCCA	Foi encaminhado Ofício 73/2009 e reiteramos em 25/8/2009 - e não obtivemos retorno. Informamos ao IBAMA pelo não pagamento da compensação ambiental.
02001.007131/2004-75	SEINF/TOCANTINS	Projeto de Implantação e Pavimentação da BR 010 Trechi de Rio Negro Goiantins	R\$ 3.873.043,49	SEM TCCA	Foi encaminhado Ofício 73/2009 e reiteramos em 25/8/2009 - e não obtivemos retorno. Informamos ao IBAMA pelo não pagamento da compensação ambiental.
<b>TOTAL</b>			<b>R\$ 65.935.507,96</b>		

Fonte: ICMBio

Verifica-se que, do total de R\$ 65.935.507,96 a ser recolhido por empreendedores públicos, R\$ 59.768.622,20, ou seja, cerca de 90%, correspondem a débitos de CA da Petrobrás.

Constata-se, ainda, que, apenas para o empreendimento Gasoduto Campinas-Rio – Gasgar, com valor de CA fixada em R\$ 12.387.641,00, foi celebrado termo de compromisso. Esse termo de compromisso, portanto, é cabível de ser executado como título extrajudicial, com fundamento no art. 585 do Código de Processo Civil e no art. 79-A da Lei 9605/1998, de modo a possibilitar o recolhimento de tal montante. Para a captação dos recursos restantes, da ordem de R\$ 53.547.866,96, contudo, seria necessário adotar outras providências cabíveis, de forma a cumprir o art. 36 da Lei do Snuc, que instituiu a obrigação da CA.



Questionamentos de todos os tipos em relação ao instituto da CA, como, por exemplo, a metodologia de cálculo, o grau de impacto estipulado, o percentual de CA fixado, são **causas** do não recolhimento da CA por empreendedores, especialmente por alguns órgãos governamentais, a exemplo da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás) e da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), frustrando a expectativa de receita desse Instituto. Cumpre destacar, no entanto, que, muitas das vezes, tais empreendedores já haviam firmado termo de compromisso indicando expressamente sua concordância com as cláusulas que previam o valor da CA, bem assim com o índice a ser utilizado na sua atualização.

Entre os **efeitos** da existência de passivo de processos no Ibama que ainda não geraram CA, destaca-se o desconhecimento do volume dos recursos que poderiam ser captados e a consequente impossibilidade de planejamento adequado para sua aplicação.

A morosidade na captação dos recursos, após a valoração e a destinação da CA, traz como **efeito** o fato de as demandas das UCs destinatárias de recursos da compensação ambiental não serem atendidas ou, quando o são, as providências adotadas já se mostram intempestivas (peça 91). Em alguns casos, as mudanças na demanda das UCs geram cancelamento do provisionamento e realocação dos recursos para outra ação, conforme verificado nas peças 92 e 93.

Ademais, as UCs destinatárias da CA de empreendimentos inadimplentes com a obrigação ficam impossibilitadas de receber recursos de CA de outros empreendimentos por já terem sido beneficiadas por esse instituto. Como exemplo, cite-se a Esec Tupinambás/SP, beneficiária de R\$ 1.600.000,00, referentes à CA do empreendimento sistema de produção e escoamento de óleo e gás no Campo de Marlim Leste - FPU P-53, Bacia de Campos, ainda não recolhidos pela Petrobrás (peça 94).

Não havendo o adimplemento da CA, é impossível ao CCAF expedir o atesto de pleno cumprimento da compensação ambiental e, em consequência, o Ibama não poderá proceder à baixa da condicionante fixada no processo de licenciamento ambiental do empreendimento.

Outro **efeito** possível do não cumprimento da obrigação da CA é a imputação de penalidades a serem aplicadas aos empreendedores inadimplentes. A cassação de licenças está prevista na Lei 6938/81 e nas Resoluções Conama 001/86 e 237/97, no entanto, existe um claro custo para a sociedade ao se cassar a licença de um empreendimento pronto ou em vias de estar pronto, o que torna difícil a concretização de tal procedimento. Outra sanção possível seria a aplicação da multa (de dez mil a um milhão de reais), instituída pelo art. 83 do Decreto 6514/2008.

O **efeito** mais perverso para a não implementação da CA, contudo, é o dano já causado ao meio ambiente pela instalação dos projetos, tendo em vista que foram concedidas licenças ambientais para tais empreendimentos. A despeito do fato de terem sido estipuladas condicionantes para a CA nas referidas licenças, não é certo que tal obrigação será realmente cumprida, uma vez que, em vários casos, os empreendedores são consórcios de empresas formados especialmente para tais empreendimentos e, depois, desfeitos. Nesse sentido, existe uma dificuldade adicional para a cobrança da compensação ambiental desses empreendimentos.

Como **boas práticas** levantadas durante o curso dos trabalhos de auditoria, cabe citar a Instrução DF 76, de 5/10/2010, instituída pelo Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental (Ibram), que prevê, em seu art. 9º, cobrança judicial da compensação ambiental não arrecadada, considerando o termo de compromisso como título executivo extrajudicial, cabível, portanto, de ser executado judicialmente. Esse procedimento

poderia ser adotado também no processo de licenciamento ambiental federal para coibir o não recolhimento dos recursos da CA.

Também o Ibram/DF e a Semar/PI reportaram, em entrevista, que, por ocasião da renovação das licenças ambientais, reanalisam os processos passíveis de gerar CA, que se encontram nas seguintes situações: sem cálculo de CA, com cálculo e sem destinação, com destinação e sem cobrança, sem termo de compromisso assinado e/ou sem arrecadação, com o intuito de, nessa oportunidade, recolher os recursos da CA. Por meio dessa prática, é possível providenciar a captação da CA por empreendimentos que compõem o passivo de processos cabíveis de recolhimento desses recursos.

Tendo em vista que o recurso da compensação ambiental destina-se a financiar ações de implantação e manutenção de unidades de conservação, **conclui-se** que, na medida em que tais recursos não estão sendo arrecadados com a agilidade esperada, muitas das demandas das UCs não têm sido atendidas a contento e/ou tempestivamente. É necessário, portanto, adotar providências capazes de sanear os obstáculos detectados, de forma a garantir o cumprimento da obrigação da compensação ambiental e, conseqüentemente, o alcance do propósito almejado pela Lei 9985/2000, qual seja, a conservação da biodiversidade e demais recursos naturais existentes nas unidades de conservação.

Nesse sentido, articulam-se, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do RITCU, como **proposta de encaminhamento** as seguintes medidas:

- I. recomendar ao Ibama, como presidente do CCAF e responsável pelo acompanhamento das condicionantes do licenciamento ambiental federal, que, após a fixação e a destinação da CA, inclusive dos processos inventariados, adote as providências necessárias no intuito de agilizar os procedimentos entre a destinação da CA e a celebração dos termos de compromisso com os órgãos gestores das UCs beneficiárias com os recursos da CA;
- II. recomendar ao MMA, por intermédio da Secretaria-Executiva, como órgão central do Snuc, em conjunto com o Ibama, como presidente do CCAF, que estudem a conveniência e a oportunidade de viabilizar apoio técnico a órgãos gestores estaduais e municipais na elaboração de plano de trabalho para a aplicação dos recursos da CA, originários de licenciamento ambiental federal, de forma a agilizar os procedimentos entre a destinação da CA e a celebração dos termos de compromisso, disponibilizando, inclusive, material que se encontra em desenvolvimento nesses órgãos, nos sítios do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (Cnuc) e do CCAF;
- III. recomendar ao Ibama que estude a oportunidade e conveniência de:
  - 1) expedir orientação aos órgãos gestores para que, quando houver termo de compromisso já celebrado pelo empreendedor adotem procedimento de execução judicial desse documento, como título executivo extrajudicial, com fundamento no art. 585 do Código de Processo Civil e no art. 79-A da Lei 9605/1998, sem prejuízo das demais sanções administrativas e penais aplicáveis, caso não possa ser negociado o cumprimento das obrigações de CA por outros meio, a exemplo da norma instituída pelo Ibram/DF (Instrução DF 76/2010);
  - 2) adotar, quando ainda não tiver sido assinado termo de compromisso, as providências cabíveis visando à captação dos recursos da CA, de forma a cumprir o art. 36 da Lei do Snuc, que instituiu a obrigação da CA.



### **Benefícios de Controle**

Com a implementação das ações acima propostas, vislumbram-se como benefícios esperados, em conformidade com a Portaria TCU-82/2012 e Portaria-Segecex 10/2012: melhoria dos controles internos, melhoria na forma de atuação da instituição, maior transparência, conhecimento do potencial de captação da CA e maior agilidade e efetividade no recolhimento desses recursos, permitindo um planejamento mais adequado para a aplicação dos recursos da CA, e tempestividade no atendimento das demandas das UCs. Além disso, será possível proceder à conclusão do processo de licenciamento ambiental federal junto aos empreendedores, na medida em que se poderá realizar a baixa da condicionante fixada para a obrigação da CA.

#### ***3.4 Impropriedades na forma de recolhimento dos recursos da CA atualmente adotada pelo ICMBio***

A forma de recolhimento dos recursos da CA adotada, atualmente, pelo ICMBio é realizada indiretamente pelo empreendedor por meio de depósito em contas gráficas abertas em nome do empreendimento na Caixa, sem entrada desses valores no OGU, em desacordo ao disposto nos normativos vigentes, em especial no art. 165, § 5º, inciso I, e § 8º; e 167, inciso I e § 1º, da CF; arts. 8º, parágrafo único, 48, 48A, e 50, I-III, da Lei Complementar 101/2000; e arts. 1-4º, 7º, I, 39, caput, 83, 85, 87 e 89, da Lei 4.320/1964.

No curso dos trabalhos da auditoria verificou-se que o ICMBio celebrou contrato com a Caixa para o recebimento dos recursos da CA por meio de depósitos em contas escriturais (contas gráficas) abertas em nome dos empreendimentos. Este procedimento inviabilizou o trânsito dos recursos pelo Orçamento Geral da União (OGU), em prejuízo da transparência que deve ser assegurada em todas as fases de elaboração e discussão dos planos e orçamentos, no âmbito da administração pública.

Os **critérios** de auditoria que dão suporte ao exame da questão em foco estão previstos em vários dispositivos da Constituição Federal (CF); da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), alterada pela Lei Complementar 131/2009); da Lei 4.320/1964; de diversos normativos editados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), além da Medida Provisória (MP) 2.170-36/2001, os quais serão analisados com maior profundidade na fundamentação das conclusões e propostas de encaminhamento relacionadas com as evidências colhidas em todas as fases da auditoria.

As **evidências** que respaldam o exame da matéria em comento foram obtidas, na essência, por meio de pesquisas na literatura especializada; entrevistas com os agentes envolvidos e especialistas em questões ambientais; e atendimento a solicitações de auditorias dirigidas à Caixa, Ibama e ICMBio.

Com o propósito de se obter subsídios acerca dos procedimentos adotados para o recebimento e autorização dos gastos dos recursos da CA foram requisitados, dentre outros assuntos, via expedientes de solicitação de auditoria, documentos e informação sobre os seguintes quesitos:

- a) instrumento firmado entre a Caixa e o ICMBio para operacionalizar o recebimento dos recursos da CA, por meio de depósitos em contas escriturais;
- b) pareceres jurídicos sobre a classificação das receitas da CA;
- c) extratos e planilhas das contas da CA e do extinto Fundo de Investimento da Compensação Ambiental (FICA);
- d) demonstrações contábeis da CA e do FICA;





- e) normas editadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e pelo Banco Central do Brasil (Bacen) aplicáveis à utilização de contas escriturais;
- f) instrumentos firmados com entidades públicas para utilização de contas escriturais abertas na Caixa para recebimento de depósitos;
- g) instrumento firmado entre a Caixa e o Ibama para recebimento dos recursos da CA, por meio do FICA;
- h) histórico sobre a criação do FICA e migração dos recursos para contas escriturais; e
- i) excerto do Plano de Contas das Instituições Financeiras que cuida da contabilização das contas escriturais.

A Caixa atendeu à solicitação de auditoria a ela encaminhada por meio do Ofício 0614/2012/SN Fundos de Governo, de 29/11/2012, e documentos anexados (peça 41).

No que se reporta ao quesito sobre o histórico e operacionalização do FICA e a transferência dos recursos para contas escriturais, a Caixa apresentou um relato preciso sobre os procedimentos aplicáveis à CA, em termos financeiros. Inicialmente, esclareceu que os recursos da CA eram geridos de forma descentralizada, com execução direta por parte do empreendedor. Como esta modalidade apresentou dificuldades para os empreendedores, sobretudo na regularização fundiária, aquela instituição financeira propôs ao Ibama que os recursos da CA fossem geridos por meio de contas escriturais. Aquele Instituto ponderou que a CA devia permanecer vinculada aos empreendedores. Assim, acordaram com a criação do FICA, via Acordo de Cooperação, firmado em 16/3/2006.

A Caixa informou ainda que o FICA foi encerrado e reaberto em 2007. Ressaltou também que o fundo deixava de atender uma parcela significativa de empreendedores: órgãos da administração direta, empresas públicas e sociedades de economia mista. Além disso, houve pouca aderência dos empreendedores ao Fundo em vista de: as aplicações no fundo não quitavam a CA; os ganhos com as aplicações oneravam os empreendedores, pois eram computadas como lucro nos balanços; e nem todos concordavam em conceder autorização para gerir recursos em seu nome.

Diante dessa situação e com a transferência das decisões sobre os dispêndios da CA para o ICMBio, foi solicitada modificações na gestão dos recursos da CA, com vinculação dos depósitos ao empreendimento licenciado. Nesta linha de ação, foi firmado, em 19/11/2008, entre o ICMBio e a Caixa o Contrato de Prestação de Serviços 71/2008, que trata da gestão financeira e execução dos recursos da CA por meio de contas escriturais.

O atendimento à solicitação de uma cópia do instrumento firmado entre a Caixa e o Ibama para recebimento dos recursos da CA, por meio do FICA foi prestado por aquela instituição via encaminhamento, como Anexo I ao Ofício 0614/2012/SN, do documento Acordo de Cooperação firmado, em 16/3/2006, entre a Caixa e o Ibama. Como este instrumento não gerou efeitos financeiros em termos de aplicação dos recursos da CA, dispensa-se maiores comentários a respeito.

A solicitação referente a contratos ou instrumentos similares firmados com entidades públicas para viabilizar a operacionalização de recursos financeiros por meio de depósitos em contas escriturais (contas gráficas) foi atendida pela Caixa, conforme Anexos IV-VII ao Ofício 0614/2012/SN.

O Anexo IV refere-se ao Contrato 100/2010 celebrado entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Caixa, o qual tem como objeto a execução operacional do Programa Garantia-Safra, instituído pela Lei 10.420/2002, pela contratada. Das obrigações do



contratante, destaca-se a disponibilização dos recursos financeiros referentes aos aportes da União para o Garantia Safra. Para efeitos de comparação com a matéria em exame cabe destacar-se o teor da Cláusula Décima Segunda do citado contrato: “As despesas com a execução deste Contrato correrão à conta do Programa de Trabalho 21.122.0351.2272.0001, Natureza de Despesa 3.3.90.39, Fonte de Recursos 100, à conta dos recursos consignados no Orçamento Geral da União, em nome do Ministério do Desenvolvimento Agrário”. O citado instrumento recebeu pareceres favoráveis da área jurídica da Caixa, encaminhados ao Tribunal como Anexos V e VII do Ofício 0614/2012/SN.

O Anexo VI do Ofício 0614/2012/SN trata do Contrato de Prestação de Serviços firmado, em 19/12/2007, entre o MMA e a Caixa, que tem como objeto a prestação de serviços pela Caixa para a implementação do Projeto Nacional de Ações Integradas Público-Privadas para Biodiversidade, consubstanciados, dentre outras obrigações: “na gestão de recursos financeiros oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) aportados pelo MMA, Organismos Internacionais e demais Parceiros Estratégicos”.

Os Anexos II e III do Ofício 0614/2012/SN são documentos que circularam entre unidades da Caixa e cuidam da celebração do Acordo de Cooperação firmado com o Ibama e do Contrato de Prestação de Serviços celebrado com o ICMBio para gestão dos recursos da CA, e manifestações da área jurídica acerca dos citados instrumentos.

A solicitação de uma via do contrato firmado com a Caixa para operacionalizar as contas escriturais que recebem os depósitos da CA foi atendida pelo ICMBio por meio do encaminhamento, na forma de documento físico, de um exemplar do Contrato de Prestação de Serviços 071/2008, firmado em 19/11/2008 e alterado em 15/7/2009 pelo Primeiro Termo Aditivo, entre o ICMBio e a Caixa e tendo como objeto: “a prestação de serviços pela Caixa, relativos à gestão financeira e execução dos recursos de Compensação Ambiental”. Dentre outras obrigações pactuadas cabe ressaltar-se que a conta de CA é uma rubrica escritural, por meio da qual a Caixa controla e movimenta os recursos; é obrigação da Caixa providenciar os desembolsos para a execução da CA e realizar os pagamentos aos fornecedores; cabe ao ICMBio autorizar, com base em solicitação da Caixa, os desembolsos e os pagamentos dos bens e serviços adquiridos para execução da CA (peças 42-43).

A solicitação de normas editadas pelo CMN e pelo Bacen relacionadas com a utilização de contas escriturais (contas gráficas) e com a remuneração dos recursos da CA foi atendida pela Caixa, que informou, no próprio corpo do Ofício 0614/2012/SN Fundos de Governo, de 29/11/2012, o Decreto-Lei 1.290/1973 e a Resolução CMN 2.108/1994. Estes normativos cuidam da remuneração das disponibilidades financeiras de órgãos da administração pública federal indireta, destacando-se que a resolução informada foi revogada e substituída por normativo de igual hierarquia do CMN (peça 41).

A requisição de extratos e planilhas das contas da CA e do extinto FICA foi dirigida ao ICMBio e à Caixa. O atendimento foi prestado pela instituição financeira, por meio dos Anexos VIII – Demonstrações Contábeis FICA 2007, IX – Demonstrações Contábeis CA 2009 e X – Planilhas das Contas de Compensação Ambiental, acostados ao Ofício 0614/2012/SN Fundos de Governo. Estes documentos revelam que todos os recursos da CA (inclusive os oriundos do extinto FICA) são controlados pela Caixa, desde o depósito efetuado pelo empreendedor até a aplicação na UC beneficiária. Portanto, as receitas da CA nunca transitaram pelo OGU.

O pedido de excerto do Plano de Contas das Instituições Financeiras que cuida da contabilização das contas escriturais foi atendida pela Caixa, que prestou a seguinte informação: “Os registros contábeis das Contas de Compensação Ambiental são efetuados no grupo 4.9.6 – Recursos para Destinação Específica, conforme dispõe a norma contábil contemplada no COSIF”



(Plano Contábil das Instituições do SFN). A informação prestada pela Caixa está em conformidade com o elenco de contas (versão eletrônica): <http://www.bcb.gov.br/red-cosif>. <Acesso em 10/4/2013>. Os recursos da CA podem ser contabilizados no passivo circulante da Caixa, rubrica 4.9.6.00.00-7 – Recursos para Destinação Específica (peça 41).

Foram considerados, por serem relevantes para a conclusão sobre o mérito da questão em análise, os pareceres da Procuradoria Federal Especializada (PFE) encaminhados pelo ICMBio, assim como outros documentos similares colhidos em outras fontes, os quais serão comentados de forma individualizada.

No âmbito da Procuradoria Geral da União/Procuradoria Geral Federal/Procuradoria Federal Especializada - Ibama foi emitido, em 20/6/2003, o Parecer/AGU/PGF/Ibama/Proge 286/03, para manifestação jurídica sobre consulta formulada pela então Câmara Técnica de Compensação Ambiental (CTCA), instituída pela Portaria Ibama 155/2002. (peça 45).

Dentre outras questões, a então CTCA solicitou opinião sobre a natureza jurídica da CA, em especial sobre o caráter tributário (ou não) dos recursos deste instituto. Em resposta, o signatário do parecer em referência opinou no sentido de que a CA é uma obrigação de caráter indenizatório, não cabendo, assim, lhe conferir natureza tributária; é também uma obrigação não pecuniária de dar ou de fazer, sem transferência de valores para os órgãos públicos.

Em 2/4/2009 a PFE junto ao Ibama emitiu o Parecer/PAF/PFE/Ibama/Nº 0580/2009 sobre um termo aditivo de um contrato firmado entre o Ibama e o Ministério de Integração Nacional. Na análise dos autos do processo, a signatária do parecer ressaltou, dentre outras opiniões que a questão de fundo (do contrato) é a forma de repasse dos recursos da CA; os valores pagos a título de CA constituem receita do ICMBio, conforme inteligência do art. 9º da Lei 4.320/64, art. 3º da Lei 11.516/2007, inciso III, art. 22 do Decreto 6.100/99 e Portaria Conjunta MMA/Ibama//ICMBio 205/2008; há necessidade de juntada da justificativa técnica operacional que inviabiliza a movimentação dos recursos oriundos da compensação ambiental através da conta única do Tesouro Nacional, bem como a aquiescência do Sr. Ministro de Estado da Fazenda com a movimentação dos valores por meio de depósito na Caixa, nos termos da MP 2.170-36/2001 (peça 44).

No âmbito do ICMBio (PFE-Ibama) foi emitido, em 4/5/2009, o Parecer 042/2009/PFE-ICMBio/Gabin que, apesar de cuidar da análise de um termo aditivo relacionado com o Processo 02001.004925/2005-65, adentrou no exame dos procedimentos adotados para recolhimento dos recursos da CA. (peça 46)

De início, os pareceristas ressaltaram a existência de óbice à assinatura do termo aditivo, apresentado por uma Procuradora Federal, ante a vedação do art. 1º da Medida Provisória 2.170-36/2001. Na sequência, deixaram de acolher a manifestação da procuradora. Ressaltaram, ainda, que a compensação ambiental prevista no art. 36, § 1º, da Lei 9.985/2000 não se submete à norma do art. 9º da Lei 4.320/1964. Com suporte na doutrina refutaram todas as classificações da receita para descaracterizar a CA como Receita Pública, e, nesta condição, excluir o seu recebimento via conta única do Tesouro Nacional.

Em conclusão, os procuradores firmaram entendimento, do qual merecem destaque as seguintes passagens:

[...]

25. Portanto, pela sua natureza jurídica diferenciada, pode-se concluir que os recursos da compensação ambiental são entradas diversas da receita pública e não deverão ser depositados e



movimentados exclusivamente por intermédio dos mecanismos da conta única do Tesouro Nacional.

26. Em síntese: os recursos de compensação ambiental não se caracterizam como receita pública, razão pela qual não há obrigação legal de os recolher à conta única do Tesouro Nacional (como destacado, até o próprio empreendedor pode executar diretamente a obrigação legal).

Com o propósito de melhor esclarecer a matéria em exame, foram verificados, na fase de trabalhos de campo da auditoria, documentos jurídicos produzidos nos estados do Rio de Janeiro e do Piauí, unidades visitadas pela equipe de auditoria.

Da documentação examinada no Rio de Janeiro devem ser trazidos à discussão o Parecer 04/09-RTAM-PG-2, de 28/10/2009, da lavra do Subprocurador-Geral do Estado, e o Parecer 01/11-RTAM-PG-2, de 21/10/2011, elaborado pelo Procurador do Estado (peças 47 e 48).

O Parecer 04/09-RTAM-PG-2 apresenta na sua Ementa, resumidamente, como matérias nele tratadas: natureza jurídica da obrigação que pode incluir prestações de fatos e de coisas; cumprimento da obrigação diretamente pelo devedor, por terceiro ou mediante pagamento direto ao tesouro; custo de cumprimento da medida não constitui verba pública, salvo na hipótese de pagamento ao tesouro; etc. O documento destinou-se a atender solicitação da Secretária de Estado do Ambiente.

Na essência, foi solicitada manifestação sobre a natureza jurídica da CA, se os recursos seriam públicos ou privados; sendo de natureza privada (os recursos da CA) seria possível firmar ajustes com entidades sem fins lucrativos para a execução de projetos? Entidade do terceiro setor poderia ter seus custos operacionais ressarcidos com recursos da CA?

As questões submetidas à análise da área jurídica do estado do Rio de Janeiro foram objeto de extenso arrazoado articulado pelo signatário do parecer. Dos temas examinados cabe destacar as informações no sentido de que a ADI 3378 não especificou em qualquer dos votos qual o entendimento dos ministros sobre a natureza jurídica específica da obrigação; a compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei 9985/00 se constitui em uma obrigação decorrente de lei, direcionada à prevenção ou reparação dos danos a serem causados por empreendimentos de significativo impacto ambiental; a CA deve ser cumprida por meio de uma ou mais prestações (obrigação cumulativa) à escolha do órgão licenciador; como obrigação cumulativa a compensação poderá incluir prestações de fatos e de coisas; os recursos necessários ao cumprimento desta obrigação não são considerados “verba pública” (salvo se o próprio empreendedor for um ente público); a CA só é pública quando ocorre o ingresso dos recursos no tesouro.

O Parecer 01/11-RTAM-PG-2 cuida da possibilidade de quitação ao devedor que tenha efetuado o repasse do valor da CA à entidade conveniada com o poder público. As principais conclusões do signatário do parecer foram no sentido de que a obrigação fixada pelo EIA/Rima consiste em prestação de pagar; a quitação poderá ser dada após o pagamento, com a devida “baixa” da restrição na licença ambiental; se a obrigação fixada pelo EIA/Rima consistir em uma prestação de fazer, então o repasse (para instituição credenciada pelo Estado) do valor correspondente ao custo da prestação não autoriza que o empreendedor receba propriamente uma quitação; o repasse, no entanto, pode ser acompanhado de uma assunção de dívida, por parte da instituição credenciada e com a concordância da administração, com a consequente transmissão da obrigação do empreendedor para esta instituição.

Da documentação colhida na visita ao estado do Piauí é oportuno trazer-se à análise os Pareceres PIMA 05/2011, de 2/6/2011, e PIMA 12/2012, de 15/6/2012, ambos emitidos no âmbito



da Procuradoria-Geral do Estado – Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente (peças 49 e 50).

O Parecer PIMA 05/2011 trata da análise jurídica sobre o recolhimento das receitas estaduais em conta centralizadora de arrecadação, em relação ao recolhimento dos valores devidos a título de compensação ambiental, no âmbito do estado do Piauí. No arrazoado sobre a natureza jurídica da CA e a forma de recolhimento dos valores devidos, o parecerista destacou que a compensação ambiental instituída pela Lei 9985/2000 tem natureza jurídica de receita pública e como tal deve ser gerida como recurso público; receita pública é definida como a soma de ingressos, impostos, taxas, contribuições e outras fontes de recursos, arrecadados para atender às finalidades públicas; é recomendável que os valores oriundos da compensação ambiental sejam recolhidos aos cofres públicos do Estado; os princípios orçamentários aplicáveis a toda a administração pública e o princípio da unidade de caixa previsto no art. 164, § 3º, da Constituição Federal e art. 56 da Lei 4320/1964 são aplicáveis, também, à CA.

O PIMA 12/2012 cuida de conflito verificado entre o Decreto Estadual 14422/2011 e a Lei Estadual 6158/2012. O decreto estipula que todos os valores exigidos pelo Governo do Estado sejam recolhidos ao Tesouro Estadual e a Lei 6158/2012 dispõe que “Art. 13-C Os recursos constitutivos do Fundo Estadual do Meio Ambiente serão depositados em instituição bancária estadual, em conta de arrecadação própria” [...]. Em conclusão, a signatária do parecer opinou no sentido da prevalência da lei e encaminhamento da matéria ao Governador do Estado para ciência do conflito.

Com o propósito de obter-se maior suporte à sustentação dos achados foram realizadas entrevistas com gestores dos órgãos envolvidos na auditoria, técnicos da SOF e da STN, especialistas em questões ambientais e representantes dos órgãos ambientais dos estados visitados. No que se reporta à sistemática de arrecadação da CA surgiram informações importantes nos contratos feitos junto ao ICMBio, Caixa, SOF e STN.

No ICMBio os técnicos entrevistados externaram preocupação com o alcance do termo “apoiar”, utilizado na Lei 9985/2000. A dificuldade de interpretação diz respeito à maneira correta de o empreendedor prestar o “apoio”: executar diretamente?, pagar o equivalente à obrigação em valor financeiro? Acrescentaram, ainda, os entrevistados daquele Instituto, que o empreendedor, em regra, não tem conhecimento técnico para gerir uma UC, criar um plano de manejo etc. e, quando esta iniciativa foi tentada, ocorreram problemas.

Os entrevistados do ICMBio argumentaram ainda que o recolhimento dos valores da CA junto à Caixa é uma maneira de evitar o risco de as dotações orçamentárias daquele Instituto serem afetadas com a limitação de empenho e da movimentação financeira, caso transitassem pelo OGU.

Na Caixa, os entrevistados informaram que as contas gráficas são utilizadas para resguardar valores de terceiros e são vinculadas a um programa ou projeto. Indagados sobre a existência de outros institutos que utilizam esse mecanismo (contas gráficas), citaram como exemplos o Fundo de Garantia Safra; o Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (Probio I) e o Projeto Nacional de Ações Integradas Público-Privadas para Biodiversidade (Probio II).

Nas entrevistas com técnicos da SOF e da STN foram discutidas as mesmas questões de igual teor articuladas pela equipe de auditoria. Indagados sobre a existência de caso(s) semelhante(s) de receita prevista em lei federal e recolhida (diretamente junto a agente financeiro) sem transitar pelo OGU, cuja aplicação é feita na forma de execução de despesa pública, embora não ocorra a emissão de nota de empenho, tal como acontece atualmente com os recursos da



compensação ambiental, depositados na Caixa, os técnicos da SOF mencionaram (como casos semelhantes) os Royalties do Petróleo e a Compensação de Recursos Hídricos. Contudo, as respectivas receitas e despesas transitam pelo OGU.

Os entrevistados da STN revelaram que não conhecem caso semelhante ao da CA, em termos de execução da receita. No âmbito dos sistemas elétrico e mineral há recolhimento de valores a título de compensação financeira. Contudo, a receita e a despesa transitam pelo OGU.

A questão sobre a existência de meios legais para evitar que as dotações orçamentárias da CA sejam afetadas com a limitação de empenho e da movimentação financeira, caso transitem pelo OGU, obteve a mesma resposta (na STN e na SOF): “para não ser afetada por contingenciamento a CA deve ser incluída como Despesas Obrigatórias em Anexo Específico da Lei de Diretrizes Orçamentárias”.

A questão sobre a vinculação dos recursos da CA obteve também a mesma opinião dos técnicos da STN e da SOF no sentido de que esse instituto é uma receita vinculada e não pode ser usado para outros fins que não os previstos no art. 36 da Lei 9.985/2000.

A movimentação dos recursos da CA sem trânsito pela conta única do Tesouro Nacional está comprovada em documentos do próprio ICMBio. Trata-se dos Relatórios de Gestão relativos aos exercícios de 2008-2012, encaminhados ao Tribunal anualmente, dos quais consta, dentre outras informações:

Macroprocesso Gestão de Compensação Ambiental:

Promove a gestão dos recursos de compensação ambiental, uma fonte externa ao Tesouro, prevista na Lei 9.985/2000, originária de processos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto e que deve ser aplicada na implementação e manutenção de unidades de conservação. (negritou-se).

No âmbito deste Tribunal, as matérias relacionadas com a inclusão de recursos no OGU, classificação das receitas decorrentes da CA e depósitos de recursos financeiros de entes públicos na conta única do Tesouro Nacional, já foram enfrentadas em algumas oportunidades. Com o fito de melhor embasar o encaminhamento da matéria em apreço, selecionou-se, para breve comentário, os Acórdãos 3.081/2008 – Plenário; 2.650/2009 – Plenário; 1.198/2009 – Plenário; 1.448/2012 – Plenário; 3.389/2012 – Plenário; 3.541/2007 – 2ª Câmara e 741/2010 – Plenário.

De início, cabe informar que a CA já foi objeto de uma auditoria de natureza operacional, a qual resultou no Acórdão 2.650/2009 – Plenário. Da proposta daquela equipe de auditoria mais relacionada com a matéria em exame destaca-se:

[ ... ]

Recomendação à Câmara de Compensação Ambiental (CCA) para, em 90 dias:

- analisar, conjuntamente com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), outra forma de operacionalização dos recursos da compensação ambiental, que substitua a execução direta pelos empreendedores, como, por exemplo, por meio do depósito na Conta Única do Tesouro Nacional, devendo ser criada uma rubrica especial, ou da criação de um fundo público especial, nos termos dos artigos 71/74 da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, c/c os artigos 71/81 do Decreto n. 98.872, de 23 de dezembro de 1986, bem como será formalizada a adesão a esse fundo pelos empreendedores privados e públicos, se obrigatória ou voluntária, encaminhando, se couber, a proposta, ao Congresso Nacional (fl. 178B, do vol. 1 do TC 021.971/2007-0 – documento físico).

A recomendação foi acolhida pelo Diretor e Secretário da unidade técnica, contudo, dirigida à Secretaria de Biodiversidade e Florestas do MMA, mas, rejeitada pelo Relator do voto



condutor do acórdão em referência (fls. 256/297 do vol. 1 do TC 021.971/2007-0 – documento físico).

O Ministro-Relator do processo articulou considerações importantes acerca do instituto da CA. De forma resumida ressaltou que não há consenso, na doutrina, a respeito da matéria, divergindo os diversos autores quanto à natureza tributária, indenizatória, reparatória ou de preço público dessa parcela; a ADI 3378, apesar de considerar constitucional a compensação ambiental, não deixou claro a sua natureza; as questões postas pela auditoria podem ser confrontadas com o texto legal sem que, para a apreciação do mérito, seja necessária decisão definitiva quanto à natureza dessa obrigação; a lei não criou qualquer prestação pecuniária compulsória nem impôs ao empreendedor a obrigação de pagar ou recolher qualquer quantia aos cofres dos órgãos de licenciamento ambiental ou das chamadas unidades de conservação; a lei criou uma única obrigação, obrigação de fazer, apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação; a irregularidade verificada nos autos é o indevido recolhimento de valores a título de compensação ambiental e sua aplicação pelos órgãos públicos, inclusive com o repasse desses supostos "recursos da compensação ambiental" a órgãos de outros entes federativos.

Em conclusão, o Relator submeteu aos pares, dentre outras propostas, a seguinte medida:

Pelas mesmas razões, entendo prudente recomendar seja estudada a extinção do chamado Fundo de Compensações Ambientais, fundo de investimentos criado pela Caixa Econômica Federal, porquanto sua criação e operação - sem previsão legal - derivam diretamente do equivocado entendimento de que cabem aos empreendedores o mero pagamento de uma contribuição financeira que seria gerida e aplicada pelos órgãos públicos nas finalidades previstas na lei.

O entendimento do Ministro-Relator foi acolhido pelo Plenário e resultou na seguinte deliberação, dentre outras medidas:

[ ... ]

9.5. recomendar ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama e à Caixa Econômica Federal - CEF que estudem a extinção do chamado Fundo de Compensações Ambientais, porquanto sua criação e operação derivam do equívoco de considerar que a compensação ambiental prevista em lei poderia resolver-se em obrigação de pagar contribuição financeira a ser gerida e aplicada pelos órgão públicos nas finalidades previstas em lei.

As necessidades de aplicação à CA dos procedimentos orçamentários e contábeis voltados à administração pública devem guardar conformidade com a deliberação exarada no TC 008.848/2006-3 - relatório de auditoria operacional, no qual foi determinado ao Ministério da Ciência e Tecnologia para que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria de Orçamento Federal, no âmbito de suas respectivas atribuições (arts. 8º, 14, 15 e 18, II da Lei 10.180/2001), estabeleça normas e procedimentos para a adequada programação e registro contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária e financeira dos fundos de apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico integrantes do FNDCT (Acórdão 3.081/2008 – TCU -Plenário).

Caso seja executada de forma indireta e sem transferência da obrigação para terceiros, a inclusão dos recursos da CA no OGU faz-se necessária nos termos de deliberações do Tribunal exaradas nos autos dos processos TC 007.152/2009-8 – representação do Ministério da Defesa; TC 019.638/2007-2 – prestação de contas do Banco Central; e TC 006.569/2011-0 – representação de unidade técnica do Tribunal, nos quais foram endereçadas aos respectivos gestores, dentre outras medidas, determinações para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão informar ao Tribunal a inclusão no Projeto de Lei Orçamentária para o ano de 2010/PLOA 2010 das unidades



relativas à Caixa de Construções de Casas do Pessoal da Marinha e do fundo federal cuja proposta de criação será submetida ao Legislativo; abster-se de iniciar projetos com recursos da Redi-BC sem que suas despesas sejam executadas por meio do Orçamento Geral da União, ressalvados os contratos em vigor e adequar a execução orçamentária das despesas cobertas com recursos da Redi-BC com o Orçamento Geral da União, em atendimento ao art. 5º, § 6º da Lei Complementar 101/2000 c/c art. 2º da Lei 4320/1964, a partir de 31/12/2014; incluir no OGU os valores correspondentes às multas aplicadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel e ao Uso de Bem Público, a que se refere o art. 13 da Lei 10438/2002 (Acórdãos 1198/2009 e 1448/2012, ambos do Plenário, e Acórdão 3389/2012 – TCU – 2ª Câmara).

A aplicação do princípio da unidade de tesouraria às receitas da CA executada de forma indireta e sem transferência da obrigação à terceiros, deve observar o entendimento do Tribunal externado nos autos dos processos TC 008.499/2004-4 e TC 012.334/2005-9 no sentido de que a Fundação Universidade Federal de Alagoas deposite e movimente os recursos financeiros de todas as fontes de receitas, exclusivamente, por intermédio dos mecanismos da conta única, nos termos dos arts. 1º e 2º da IN/STN 04/2004 e do art. 1º da Medida Provisória 2170-36/2001 (Acórdãos 3541/2007 – TCU – 2ª Câmara e 741/2010 – TCU – Plenário).

A análise das evidências em sua completude requer uma articulação entre o conteúdo dos documentos coletados na auditoria, inclusive entrevistas, e deliberações deste Tribunal, com os principais dispositivos legais e regulamentares que definem o regramento das receitas em geral, e dos recursos da CA, em particular. Deve-se ainda levar em conta a opinião de doutrinadores que fazem comentários interpretativos sobre a legislação ora em foco.

A obrigatoriedade de as receitas dos órgãos públicos federais serem previstas no OGU decorre de imposição preconizada na CF; na LRF e na Lei 4.320/1964, dentre outros diplomas legais que cuidam de matéria orçamentária e contábil, no âmbito da administração pública federal.

Nos termos dos arts. 165, § 5º, inciso I, e 167, inciso I e § 1º, da CF; 2º, caput, e 3º, da Lei 4320/1964, a LOA compreenderá o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e é vedado o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual e investimento com execução em mais de um exercício deve ser incluído no PPA; a LOA conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade, e compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei. Estas disposições são aplicáveis às receitas da CA executada nos moldes atuais: depósitos junto à Caixa e pagamentos com autorização do ICMBio.

Os arts. 48, e 48A da Lei Complementar 101/2000, alterada pela Lei Complementar 131/2009, definem como instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal; e as versões simplificadas desses documentos, e reconhecem outros meios de publicidade dos atos da administração, aos quais está vinculada a execução das receitas públicas, dentre as quais se inclui a CA, executada na forma atual.

Os arts. 39, caput, 83, 85, 87, 89 e 91 da Lei 4320/1964 cuidam da escrituração dos registros contábeis da contabilidade pública, em especial das receitas e despesas especificadas na LOA. Determinam ainda o controle de obrigações decorrentes dos contratos e a evidenciação dos





bens pertencentes à fazenda pública. Estas exigências aplicam-se também às receitas da CA, quando executada de forma indireta e sem transferência da obrigação à entidade privada.

Os arts. 225, § 3º, da CF e 4º, inciso VII, da Lei 6938/1981, definem o caráter indenizatório das receitas decorrentes da imposição aos poluidores do meio ambiente e sanções pelos danos causados. A dicção destes dispositivos revela que a CA também é de natureza indenizatória.

Os arts. 2º, 3º, 11, § 1º, da Lei 4.320/1964, e o Capítulo 01.03.00 – Receita Orçamentária, Códigos 01.03.01 – Conceito e 01.01.03.02 – Classificação da Receita Orçamentária, do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 5ª Edição tratam da classificação das receitas. Dentre outros critérios, a lei define a receita por categoria econômica entre correntes e de capital. Da definição legal é possível inferir-se o conceito de receita pública. O manual conceitua receita pública, em sentido amplo, como o “ingresso de recursos financeiros nos cofres do Estado”. Ainda nos termos do citado manual os recursos da CA podem ser classificados como Receitas Correntes – Outras Receitas Correntes, na espécie indenizações.

Os arts. 164, § 3º, da CF; 56 da Lei 4320/1964 e 1º da MP 2170-36/2001 consagram o princípio da unidade de tesouraria. Estes dispositivos definem que as disponibilidades de caixa da União, de suas autarquias e fundações públicas devem ser depositadas e movimentadas por meio da conta única do Tesouro Nacional. Esta regra também é aplicável aos recursos da CA, movimentados na forma atual: depósitos na Caixa e pagamentos por autorização do ICMBio.

Os arts. 165, § 8º, da CF; 8º, parágrafo único, da LRF e 7º, inciso I, da Lei 4320/1964 autorizam a abertura de créditos suplementares e garantem a aplicação de recursos vinculados apenas em suas finalidades. Desta forma, a CA não deixa de cumprir suas finalidades, mesmo diante da possibilidade de vir a ser afetada pela limitação de empenho e movimentação financeira, no caso de sua inclusão no OGU.

As modalidades de aplicação dos recursos da CA, na forma direta ou na indireta, assim como seus efeitos, encontram respaldo na Lei 9.985/2000 (art. 36) e na Lei 10.406/2002 (Código Civil), nos seguintes dispositivos:

[...]

Art. 247. Incorre na obrigação de indenizar perdas e danos o devedor que recusar a prestação a ele só imposta, ou só por ele exequível.

Art. 248. Se a prestação do fato tornar-se impossível sem culpa do devedor, resolver-se-á a obrigação; se por culpa dele, responderá por perdas e danos.

Art. 249. Se o fato puder ser executado por terceiro, será livre ao credor mandá-lo executar à custa do devedor, havendo recusa ou mora deste, sem prejuízo da indenização cabível.

Parágrafo único. Em caso de urgência, pode o credor, independentemente de autorização judicial, executar ou mandar executar o fato, sendo depois ressarcido.

Com o propósito de melhor embasar o encaminhamento da matéria em foco, buscou-se a opinião de alguns doutrinadores sobre dispositivos da LRF e do Código Civil que podem ser invocados para a correta execução dos recursos da CA.

A respeito da unidade de tesouraria Carlos Maurício Figueiredo e outros ensinam:

Em virtude do relacionamento confuso travado entre o Bacen e o Tesouro na condução das políticas monetária e fiscal, durante muito tempo não houve mecanismos institucionais que permitissem avaliar a atuação do Banco sobre o déficit público federal. Uma nova estrutura começou a ser montada a partir de 1986, através de medidas como a extinção da conta-



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental

movimento mantida no Banco do Brasil, o fim das funções de fomento do Bacen e a unificação dos recebimentos e pagamentos do Tesouro. (FIGUEIREDO).

Da mesma obra, cabe ressaltar as seguintes passagens a respeito do princípio da transparência:

Sem dúvida, a adoção de um modelo de transparência permite que a Administração preste contas com mais eficiência ao parlamento e aos cidadãos; que promova um melhor gerenciamento, evitando a ineficiência, privilegiando os resultados e potencializando os controles.

[...]

Ao tornar acessíveis e compreensíveis ao cidadão mediano todos os dados relativos às finanças públicas, quebra-se a ‘caixa-preta’, permitindo-se uma avaliação completa e o resgate da imagem daqueles gestores que, embora sem tantas ‘obras’ para apresentar, realizam trabalho de reequilíbrio das contas públicas.

[...]

A transparência tem por objetivo permitir o aperfeiçoamento do controle social. Assim, é preciso, também, assegurar os meios para que o cidadão o exercite.

Do magistério de Everaldo Augusto é oportuno trazer à discussão as seguintes opiniões sobre as obrigações de fazer:

O nosso sistema jurídico não permite a violência para forçar o devedor a fazer o que se obrigou, restando proibido ao credor utilizar-se desse recurso para romper a resistência daquele que se obrigou.

[...]

Muito embora o novo Código Civil não tenha recepcionado a expressão do comando normativo contido no art. 878 do CC/16, continua prevalecendo o princípio de acordo com o qual o credor não pode ser compelido a aceitar de terceiro a prestação, quando ficou convencionado que o devedor a faça pessoalmente.

Contudo, nas obrigações de fazer fungíveis, sendo possível o fato ser executado por terceiro, será livre ao credor mandar executá-lo à custa do devedor, havendo recusa ou mora deste.

Diante de uma obrigação personalíssima, ao contrário, quando somente a pessoa concretamente considerada devedor pode realizar o fato ou ato desejado pelo credor, por conta de sua capacidade técnica, financeira ou profissional, inviável se torna a execução da prestação por terceiro. (GAMBLER).

Por fim, em termos normativos deve ser registrado também que a obrigação do empreendedor perante o cumprimento da CA é pactuada por meio de termo de compromisso, no qual consta a modalidade de execução indireta, por meio de depósitos em contas escriturais administradas pela Caixa, conforme previsto na IN ICMBio 20/2011.

As **causas** que representam a situação encontrada no curso dos trabalhos de auditoria podem ser definidas como:

- a) inexistência de autorização expressa do Ministro de Estado da Fazenda excepcionalizando os recursos da CA da obrigatoriedade de serem depositados e movimentados por meio da conta única do Tesouro Nacional, nos termos do parágrafo único, arts. 1º, da MP 2170-36, de 23/8/2001; 56, da Lei 4320/64; e 164, § 3º, da Constituição Federal, tendo em vista o ICMBio ser entidade da Administração Pública Federal e ter optado pela modalidade indireta de execução desses recursos da CA, por meio de depósitos efetuados diretamente em contas escriturais da Caixa;



- b) receio de os recursos da CA virem a ser afetados por limitação de empenho e movimentação financeira, ante o disposto no art. 9º, caput, da LRF;
- c) inviabilidade de iniciar processo licitatório para aquisição de bens e serviços, ante a indisponibilidade orçamentária;
- d) dificuldades na aplicação da CA pela demora na aprovação do OGU e na liberação dos recursos financeiros, em vista da burocracia presente nas várias instâncias decisórias envolvidas na execução orçamentária e financeira no âmbito da administração pública federal;
- e) possibilidade de reprogramação dos créditos orçamentários, por meio da abertura de créditos adicionais, caso os recursos não sejam executados dentro do exercício financeiro, o que pode comprometer a implementação de ações importantes, como a regularização fundiária;
- f) maior agilidade nos procedimentos de arrecadação e aplicação dos recursos da CA, ante a interveniência de um agente financeiro de âmbito nacional (Caixa), que disponibiliza também suporte às compras no âmbito da CA, a cargo do ICMBio.

Como **efeitos** e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada devem ser considerados:

- a) inobservância do princípio da transparência;
- b) descumprimento de dispositivos da CF; LRF; leis de diretrizes orçamentárias e de planos plurianuais; normativos editados pela STN e pela SOF acerca da elaboração da proposta orçamentária e da contabilização da execução orçamentária e financeira dos recursos públicos, na esfera federal;
- c) limitações na atuação dos órgãos de controle (TCU, SFC, Congresso Nacional);
- d) não encaminhamento dos processos de CA não honrados nos prazos pactuados para inscrição na Dívida Ativa da União.

Em **conclusão**, constata-se que instrumentos similares à CA operacionalizados via contas gráficas transitam pelo OGU, como o Programa-Garantia Safra e o Projeto Nacional de Ações Integradas Público-Privadas para Biodiversidade. Esta constatação revela que o ICMBio pode valer-se da capilaridade da Caixa para a execução da CA, por meio da celebração de instrumento adequado, mesmo que aquele instituto (CA) seja incluído no OGU e com os recursos financeiros recolhidos via conta única do Tesouro Nacional.

Não há infringência a normativos do Banco Central nem do Conselho Monetário Nacional quanto aos procedimentos contábeis adotados pela Caixa, em função do Contrato de Prestação de Serviços 71/2008, firmado com o ICMBio para a execução da CA. Este instrumento está, contudo, em desacordo com a legislação que trata dos orçamentos públicos e da contabilidade pública.

Os demonstrativos contábeis e planilhas de controle encaminhados pela Caixa comprovam que os recursos da CA não são incluídos no OGU, e, portanto, não recolhidos via conta única do Tesouro Nacional, além de não serem contabilizados no Siafi. Estas ocorrências configuram infringência aos arts. 50, incisos I-III, da LRF; 39, 83, 85, 87, 89 e 91, da Lei 4320/64; e 1º, caput, da MP 2.170-36/2001.

A receita decorrente dos recursos da CA tem caráter indenizatório. Afastada, assim, a sua classificação como receita tributária. Reforça este entendimento o Parecer AGU/PGF/Ibama/Proge 286/03. Em termos legais e regulamentares o caráter indenizatório destes



recursos está respaldado na CF, art. 225, § 3º; na Lei 6938/81, art. 4º, inciso VII; na Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001 e no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

A natureza jurídica da CA como receita pública encontra fundamento na Lei 4320/64, arts. 2º, 3º e 11, § 1º, e nas definições técnicas do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Corrobora com esta posição o signatário do Parecer PIMA 05/2011, emitido no âmbito do órgão jurídico do estado do Piauí. Desta forma, não é correta a manifestação constante do Parecer 042/2009/PFE-ICMBio/Gabin, no que considera como recursos privados os valores financeiros da CA, executada na modalidade indireta.

O princípio da unidade de tesouraria deve ser observado no recolhimento das receitas da CA, conforme previsto na CF, art. 164, § 3º, e na Lei 4320/64, art. 56.

Não há obrigatoriedade de a CA ser exclusivamente executada de forma direta e pelo próprio empreendedor. A CA é obrigação imputável somente ao empreendedor, contudo, não é obrigação personalíssima que só possa ser cumprida pelo próprio devedor. Além disso, a imputação de obrigação ao empreendedor para a qual ele não detenha conhecimento técnico para a sua execução, resolve a obrigação, sem necessidade de ressarcimento por parte do devedor, resultando, assim, em prejuízo à CA. Estes argumentos estão em conformidade com a Lei 9985/2000, art. 36, e com o Código Civil, arts. 247-249. É também favorável a este posicionamento o signatário do Parecer 04/09-RTAM-PG, emitido no âmbito da Procuradoria Geral do estado do Rio de Janeiro.

Não tem fundamento o receio externado pelos gestores do ICMBio a respeito da possibilidade de a CA, no caso de execução via OGU, ser afetada pela limitação de empenho e movimentação financeira, visto que este instituto é receita vinculada, nos termos da Lei 9.985/2000, art. 36, e, nestas condições, não pode ser aplicada em outras finalidades, estando, assim, o financeiro protegido para a abertura de crédito adicional, em caso de a execução abranger mais de um exercício financeiro, conforme dicção da CF, art. 165, § 8º; LRF, arts. 8º, parágrafo único, e 9º, caput, e Lei 4.320/64, art. 7º, inciso I.

A obrigatoriedade de os recursos da CA serem inseridos no OGU e recolhidos via conta única do Tesouro Nacional, quando este instituto não for executado diretamente pelo empreendedor nem transferido (o financeiro) para entidade sem fim lucrativo, com vista à execução da CA, decorre das disposições constantes da CF, arts. 165, § 5º, inciso I, e 167, inciso I e § 1º; da LRF arts. 8º, caput, 48, 48ª, incisos I-II; e na Lei 4.320/64, arts. 1º- 4º e 91.

Por fim, tendo em conta que (I) a execução da CA por meio do mecanismo de contas escriturais segue o regramento das licitações públicas; (II) nas visitas a UCs não foram detectados desvios de recursos; (III) a existência da CA executada fora da conta única do Tesouro Nacional foi noticiada ao Tribunal por meio dos Relatórios de Gestão do ICMBio relativos aos exercícios de 2008-2012; (IV) a celebração do Contrato de Prestação de Serviços com a CAIXA foi precedida de parecer favorável do órgão jurídico competente; deixa-se de propor medida sancionadora ao ICMBio, no que se reporta à ocorrência em exame.

Ante as razões articuladas, cabe conceder prazo ao ICMBio para a adequação do recolhimento e da aplicação dos recursos da CA às disposições constitucionais, legais e regulamentares cabíveis, caso opte pela modalidade de execução indireta que é a atualmente adotada no âmbito desse Instituto.

Nestas circunstâncias, articula-se, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do RITCU, como **proposta de encaminhamento** determinar ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), por intermédio da Secretaria Executiva que, em conjunto com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), no prazo



de 180 dias, adote as providências necessárias ao enquadramento da modalidade de aplicação da compensação ambiental executada atualmente por aquele Instituto aos normativos existentes, em especial, ao art. 165, § 5º, inciso I, e 167, inciso I e §1º, da CF; arts. 8º, caput, Parágrafo único, 11-13, 48, caput, 48ª, incisos I-II, e 50, incisos I-III, da Lei Complementar 101/2000; arts. 1º-4º, 6º, 7º, inciso I, e 11, § 1º, 39, 83, 85, 87, 89 e 91, da Lei 4.320/1964; bem como o parágrafo único do art. 1º da MP 2170-69/2001, dando, todavia, continuidade às ações de gestão da CA, de modo a não infligir solução de continuidade ao instituto da compensação ambiental.

### **Benefícios de Controle**

Com a implementação da medida proposta vislumbra-se como benefícios esperados: segurança jurídica do instituto da CA; transparência na gestão dos recursos da CA; colaboração com os trabalhos dos órgãos de controle externo; incremento na arrecadação da CA; e expectativa junto aos empreendedores quanto à atuação do ICMBio na cobrança da CA devida e não recolhida nos prazos pactuados.

### ***3.5 Inadequação da contabilização dos recursos da compensação ambiental***

A utilização de contas de compensação nas demonstrações contábeis do ICMBio, para efeito de controle desses recursos no Siafi, é feito de forma inadequada e as aquisições de bens móveis e imóveis com recursos da CA não são registrados na contabilidade daquele Instituto, configurando infringência aos normativos vigentes, em especial, a Lei 4.320/1964 e a Lei Complementar 101/2000.

Na fase de execução da auditoria constatou-se que os registros contábeis dos recursos da CA nas rubricas de compensação do ICMBio junto ao Siafi são feitos de forma inadequada, visto que os lançamentos diários informam como histórico “ajustes” feitos com base em planilhas produzidas pela Caixa. Como consequência, o balancete daquele Instituto não permite uma visualização dos valores depositados, dos rendimentos financeiros auferidos e das aplicações da CA, a menos que sejam pesquisados e analisados todos os dias úteis do período examinado. Outra impropriedade refere-se à existência de várias notas de lançamento como estorno.

Além destas ocorrências, verificou-se também que as aquisições de bens móveis e imóveis com recursos da CA não são registrados na contabilidade do ICMBio junto ao Siafi, uma vez que o mecanismo de contas escriturais controladas pela Caixa não sensibiliza as contas contábeis daquele sistema, configurando infringência aos normativos vigentes, em especial a Lei 4.320/1964 e a Lei Complementar 101/2000.

Os **critérios** que fundamentam o exame da ocorrência em tela estão preconizados em dispositivos da Lei Complementar 101/2000, alterada pela Lei Complementar 131/2009; da Lei 4.320/1964; de diversos normativos editados pela STN e pela SOF, inclusive manuais operativos, os quais serão examinados com maior precisão na fundamentação das conclusões e propostas de encaminhamento relacionadas com as evidências produzidas na auditoria.

As **evidências** que proporcionam sustentação aos argumentos articulados na análise da questão em comento foram coletadas por meio de entrevistas com técnicos da Caixa e do ICMBio; exame de demonstrações contábeis e outros controles produzidos pela Caixa e pesquisa junto ao Siafi.

Com vistas à obtenção de documentos que comprovem os procedimentos contábeis adotados pelo ICMBio e pela Caixa na execução dos recursos da CA, envolvendo registros da arrecadação, recolhimento e aplicação, foram requisitados àquela Instituição Financeira, via solicitação de auditoria, uma via dos seguintes documentos:



a) demonstrações contábeis (balanços, balancetes) do FICA e das Contas Escriturais/Contas Gráficas da CA;

b) planilhas *Excel* elaboradas para controlar os recursos da CA, à época de vigência do FICA e das contas escriturais/gráficas.

O atendimento à requisição de auditoria foi prestado pela Caixa por meio do Ofício 0614/2012/SN Fundos de Governo, acompanhados dos Anexos VIII – Demonstrações Financeiras e Parecer da Auditoria Independente do FICA, relativos ao período entre 2007 a 17/7/2009, data de encerramento desse fundo; IX – Balancetes e Balanços das Contas de Compensação Ambiental levantados nos meses de dezembro de 2009, 2010 e 2011; e X – Planilhas das Contas de Compensação (peça 41).

Em complemento às informações prestadas, a Caixa informou que o controle financeiro da CA é feito junto ao Sisfin, conforme já abordado na sessão 3.1, o qual não pode ser aberto ao público, por questões de segurança da informação. Contudo, o acesso ao referido sistema foi disponibilizado à equipe de auditoria. Ainda que o Sistema em questão não produza relatórios gerenciais customizados, são realizadas extrações de dados que são reportados para planilhas *Excel*.

Os documentos encaminhados pela Caixa revelam que os recursos da CA são controlados no âmbito daquela Instituição, em cumprimento de contrato de prestação de serviços pactuado com o ICMBio. Este Instituto limita-se a registrar no Siafi, em rubricas de compensação, os saldos das contas da CA, por empreendimento.

Com o propósito de verificar o registro dos bens (móveis e imóveis) adquiridos com recursos da CA nos demonstrativos contábeis do ICMBio constantes do Siafi, realizou-se pesquisa naquele Sistema, e verificou-se registros desde a criação do ICMBio até 22/2/2013 (acesso entre 22 a 27/2/2013) no item veículos e não consta do levantamento a contabilização deste tipo de bem, exceto quando são comprados com recursos do OGU (peça 51).

A utilização das contas de compensação do Siafi para registrar os valores da CA, apesar de terem sido criadas pela STN, gerou inconsistência contábil no Auditor do Siafi > CONINCONS e restrição atribuída ao ICMBio no Balanço Geral da União (peça 52).

Na entrevista realizada na unidade do ICMBio responsável pela contabilidade foram colhidas informações que revelaram, na essência, (I) com base em planilhas elaboradas mensalmente pela Caixa, nas quais é informado o valor do saldo da CA, o ICMBio registra nota de lançamento, pela diferença entre o saldo anterior e atual (da planilha), para ajustar os valores contabilizados no Siafi; (II) nas demonstrações contábeis do ICMBio constantes do Siafi não estão registrados bens patrimoniais (imóveis, computadores, veículos etc.) adquiridos com recursos da CA; (III) encontra-se em desenvolvimento um sistema informatizado para controlar os bens patrimoniais; (IV) os imóveis estão sendo regularizados, pois ainda existem imóveis em nome do Ibama; (V) o inventário ainda não foi concluído.

Os relatórios de gestão do ICMBio relativos aos exercícios de 2008-2012 também revelam que os recursos da CA não são incluídos no OGU nem recolhidos à conta única do Tesouro Nacional e, por via de consequências, as disponibilidades financeiras e os bens adquiridos (na fonte CA) não são registrados nas adequadas rubricas do Siafi.

A contabilização de recursos que ingressam nos cofres públicos já foi objeto de apreciação deste Tribunal, a exemplo do teor dos Acórdãos do Plenário 3081/2008 (TC 008.848/2006-3 – Relatório de Auditoria) e 3410/2010 (TC 028.066/2007-3 – relatório de levantamento de auditoria).



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental

Por meio do Acórdão 3081/2008 – Plenário o Tribunal deliberou acerca da questão contábil enfrentada no processo nos seguintes termos:

Acórdão:

9.1. determinar ao Ministério da Ciência e Tecnologia que;

9.1.1. em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria de Orçamento Federal, no âmbito de suas respectivas atribuições (arts. 8º, 14, 15 e 18, II, da Lei 10.180/2001), estabeleçam normas e procedimentos para a adequada programação e registro contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária e financeira dos fundos de apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico integrantes do FNDCT (fundos setoriais), em especial quanto:

9.1.1.1. à criação de Destinação de Recursos específicos e à segregação, por fundo setorial a que se vinculam, das disponibilidades financeiras existentes no Tesouro Nacional (UG 170500) nas fontes ‘0366’ e ‘0338’, detalhamento ‘02400 – MCT/FNDCT’, de modo a evidenciar a efetiva situação patrimonial dos fundos setoriais que contribuíram para a formação de tais saldos;

9.1.1.2. à segregação das receitas do CT-Infra (previstas no art. 3º-A do Decreto-lei 719/1969, acrescido pelo Lei 10.197/2001, a exemplo do que já ocorre com os demais fundos setoriais integrantes do FNDCT, mediante a previsão de códigos de Destinação de Recursos específicos para esse fundo setorial e a apropriação automática, a esses códigos, das receitas a ele vinculadas, com vistas a viabilizar o registro, individualização e controle mais efetivo das operações financeiras de interesse do referido fundo;

9.1.1.3. à segregação orçamentária e financeira do Programa de Inovação para a competitividade, distinguindo seus recursos e seus orçamentos dos associados ao fundo Verde-Amarelo, mediante a criação de código de destinação de recursos próprio para o Programa, coma apropriação automática das receitas vinculadas, e a supressão, no título das ações orçamentárias correspondentes, das referências atualmente feitas ao CT-Verde-Amarelo;

9.1.1.4. à identificação das despesas de gestão e administração incorridas pelo FNDCT, em geral, e pelos fundos setoriais, em particular, adotando-se meios que permitam distingui-las mais facilmente das despesas finalísticas, a exemplo da alocação de créditos à ação ‘Gestão e Administração do Programa’ ou de detalhamento das dotações orçamentárias em planos internos, com vistas a propiciar maior transparência à consecução dos objetivos programados.

Nos termos do Acórdão 3410/2010 – Plenário, a matéria contábil nele tratada foi deliberada nos seguintes termos:

9.1. determinar ao Comando do Exército que:

[...]

9.1.2. realize, no prazo de sessenta dias, contados a partir da ciência, os lançamentos contábeis no Siafi relacionados às transferências de imóveis à FHE, em curso e já realizadas, abrangendo todas as operações com reflexos patrimoniais, inclusive os direitos delas resultantes, de forma a espelhar a realidade dos fatos e atender os arts. 83, 85, 87 e 89 da Lei 4.320/64, e o princípio contábil da oportunidade, previsto no art. 6º da Resolução do Conselho Federal de Contabilidade 750/93.

Em termos de leis editadas na esfera federal a contabilidade pública deve ser exercitada em conformidade com as leis de diretrizes orçamentárias, planos plurianuais, orçamentos anuais, Lei Complementar 101/2000, alterada pela Lei Complementar 131/2009, Lei 4320/64, especialmente o regramento estipulado nos seguintes dispositivos:

Lei Complementar 101/2000:

[...]



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

II - a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;

III - as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente.

Lei 4320/64:

[...]

Art. 83. A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados

[...]

Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

[...]

Art. 87. Haverá controle contábil dos direitos e obrigações oriundos de ajustes ou contratos em que a administração pública for parte.

[...]

Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial.

Art. 90. A contabilidade deverá evidenciar, em seus registros, o montante dos créditos orçamentários vigentes, a despesa empenhada e a despesa realizada, à conta dos mesmos créditos, e as dotações disponíveis.

Art. 91. O registro contábil da receita e da despesa far-se-á de acordo com as especificações constantes da Lei de Orçamento e dos créditos adicionais.

As principais normas regulamentares que norteiam os procedimentos contábeis na administração pública federal, as quais são aplicáveis às receitas decorrentes da CA, são a Resolução CFC 750/1993; Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001; Portaria Interministerial STN/SOF/325/2001; Portaria Conjunta STN/SOF/02/2012; Portaria STN-MF 437/2012; Manual Siafi WEB; Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 5ª Edição.

As principais **causas** relacionadas com a situação encontrada podem ser atribuídas a:

- a) interpretação inadequada das normas de contabilidade pública;
- b) demora no atendimento da STN (13/12/2010 a 30/5/2012) para criar as contas de compensação destinadas ao registro da CA no Siafi;
- c) arrecadação e aplicação da CA sem trânsito pelo OGU;
- d) dificuldades para controlar os bens patrimoniais do ICMBio, especialmente os adquiridos com recursos da CA;





- e) falta de conclusão dos inventários
- f) sistema informatizado para controle do patrimônio do ICMBio ainda não concluído;
- g) pendências na segregação entre o patrimônio do Ibama e do ICMBio, após a criação deste último Instituto.

Os **efeitos** e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada podem ser atribuídos às seguintes ocorrências:

- a) descumprimento de normas de contabilidade pública;
- b) limitações para atuação dos órgãos de controle interno e externo;
- c) controle inadequado dos recursos da CA no Siafi, visto que são visualizados apenas os valores dos saldos de CA no momento da consulta, sem demonstrar com precisão, no balancete, os valores depositados no período pesquisado, os rendimentos financeiros auferidos e os gastos da CA;
- d) descumprimento de normas de registro do patrimônio;
- e) demonstrativos contábeis do ICMBio não fidedignos;
- f) riscos aos controles dos bens patrimoniais do ICMBio;
- g) descrédito aos inventários, visto que não ocorre a conferência entre o levantamento físico e os valores dos saldos patrimoniais constantes do balancete do ICMBio;
- h) erro no Balanço Geral da União encaminhado ao Tribunal no momento de apresentação das Contas do Presidente da República.

Em **conclusão**, verifica-se que o depósito dos recursos da CA em contas escriturais na Caixa, cujos pagamentos são autorizados pelo ICMBio, autarquia pública federal, sem inclusão dos mesmos no OGU nem recolhimento via conta única do Tesouro Nacional, mesmo em cumprimento ao contrato de prestação de serviços firmado entre esse Instituto e aquela Instituição Financeira, infringe dispositivos legais e regulamentares e estão em desacordo com julgamentos do Tribunal em matérias similares. Desta forma, é oportuno o encaminhamento das pertinentes medidas saneadoras.

Ante as razões expostas, eleva-se, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8443/92, combinado com art. 250, inciso II, do RITCU, à superior apreciação, como **proposta de encaminhamento** no sentido de determinar ao ICMBio que:

- I. no caso de os recursos da CA serem executados na modalidade indireta e sem transferência dos mesmos a entidades privadas sem fins lucrativos, solicite à STN a criação de contas de compensação para registrar e controlar os citados recursos no Siafi, de forma a demonstrar no Balancete desse Instituto, os saldos anteriores e atual, os valores depositados pelos empreendedores, os rendimentos financeiros creditados pela Caixa e os valores aplicados, conforme teor da Portaria STN/MF 437/2012; do art. 50, incisos I-III, da Lei Complementar 101/2000;
- II. concluir, caso ainda existam pendências, os inventários dos bens móveis e imóveis;
- III. incorporar ao patrimônio do ICMBio, caso ainda não tenha sido adotada esta providência, os bens móveis e imóveis adquiridos com recursos da CA, em cumprimento ao disposto nos arts. 50, incisos I-III, da Lei Complementar 101/2000; 83, 85, 87 e 89 da Lei 4320/64; 6º da Resolução CFC 750/1993; e Portaria STN/MF 437/2012.

### **Benefícios de Controle**



A implementação das medidas propostas, em conformidade com a Portaria TCU 82/2012 e Portaria Segecex 10/2012, podem ensejar os seguintes benefícios esperados: transparência e controle na gestão dos recursos da CA; controle do patrimônio; e exatidão dos registros contábeis do ICMBio e do Balanço Geral da União. Com isso, haverá melhoria dos controles internos, melhoria na forma de atuação governamental e maior transparência.

### ***3.6 Precariedade nas ações de controle da compensação ambiental***

As ações de controle dos recursos da CA atualmente existentes no âmbito do Ibama e do ICMBio apresentam as seguintes deficiências:

- a) inexistência de sistema informatizado de controle da CA que contenha as seguintes informações, entre outras: quantitativo de processos, status (a valorar, a destinar), VR, GI, valor da CA, UCs beneficiárias, linhas de aplicação e valores destinados a cada UC, data de celebração do termo de compromisso, modalidade de execução (direta ou indireta), recursos administrativos ou judicializações impetrados, dados da aplicação, discriminando os bens e serviços adquiridos, prestação de contas, baixa parcial ou total da obrigação da CA, baixa da condicionante da CA;
- b) inexistência de processo sistematizado de prestação de contas dos recursos de CA provenientes do licenciamento ambiental federal no âmbito federal dos órgãos gestores federal (ICMBio), estadual e municipal;
- c) inexistência de ações de fiscalização e monitoramento instituídas pelo Ibama ou pelo MMA sobre a aplicação dos recursos da CA federal, com o intuito de verificar a regularidade das contratações e aquisições realizadas pelos órgãos gestores federal (ICMBio), estadual e municipal.

Como **critérios** ao achado, cabem apontar:

- a) Decreto-Lei 200/67, artigos 6º e 13 - que institui um dos princípios fundamentais da administração pública: o controle, o dever de a administração controlar o acompanhamento de todas as etapas dos recursos da CA, desde o seu fato gerador até a regular comprovação de sua utilização e da efetividade dos gastos realizados;
- b) Constituição Federal, art. 37 - impõe a obediência da administração pública aos princípios da transparência e da publicidade, traduzidos, no caso concreto ora analisado, na prestação de contas dos recursos arrecadados por meio do instituto da compensação ambiental, derivados do licenciamento ambiental federal;
- c) Lei 9985/2000, art. 38 - estabelece que “a ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importem inobservância aos preceitos desta Lei e a seus regulamentos ou resultem em dano à flora, à fauna e aos demais atributos naturais das unidades de conservação, bem como às suas instalações e às zonas de amortecimento e corredores ecológicos, sujeitam os infratores às sanções previstas em lei”, estabelecendo, assim, que o desvio ou a má aplicação dos recursos da compensação ambiental, instituída no art. 36 dessa mesma norma, é razão suficiente para impor ao infrator as penalidades previstas na legislação;
- d) Resolução Conama 371/2006 - estipula o dever de os órgãos gestores da CA manter controle sobre a aplicação desses recursos e divulgar os resultados de tal aplicação, dispondo, *in verbis*, que:

Art. 12. Os órgãos ambientais responsáveis pela gestão dos recursos de compensação ambiental deverão dar publicidade, bem como informar anualmente aos conselhos de meio ambiente respectivos, a aplicação dos recursos oriundos da compensação ambiental apresentando, no



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental

mínimo, o empreendimento licenciado, o percentual, o valor, o prazo de aplicação da compensação, as unidades de conservação beneficiadas, e as ações nelas desenvolvidas.

Parágrafo único. Informações sobre as atividades, estudos e projetos que estejam sendo executados com recursos da compensação ambiental deverão estar disponibilizadas ao público, assegurando-se publicidade e transparência às mesmas.

- e) Portaria Conjunta MMA/Ibama/ICMBio 225/2011 - cria o Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF) e define como atribuições desse colegiado, art. 3º:

[...]

III - manter registro dos relatórios de execução dos recursos aplicados a serem fornecidos pelo órgão, integrante do SNUC, gestor da unidade de conservação beneficiada;

IV - receber, do órgão, integrante do SNUC, gestor da unidade de conservação beneficiada, documento atestando o cumprimento das obrigações quanto à Compensação Ambiental;

V - consolidar os documentos recebidos na forma do inciso anterior, com vistas a demonstrar a quitação das obrigações do empreendedor, por empreendimento, com a compensação ambiental;

VI - receber do órgão, integrante do SNUC, gestor da unidade de conservação beneficiada, com a finalidade de instrução dos respectivos processos, eventuais relatórios relacionados à auditoria, monitoria e avaliação dos recursos aplicados.

[...]

- f) termo de compromisso firmado com os empreendedores optantes da modalidade direta de execução da CA - estipula a obrigação de disponibilizar os documentos comprobatórios da realização de despesas com recursos da CA por ocasião de possíveis ações de auditoria (cláusula segunda) e estabelece a obrigação de o empreendedor apresentar prestação de contas parcial e final da aplicação dessa verba, em prazos determinados (cláusula sexta);
- g) IN ICMBio 20/2011 - estipula que, nos casos em que o empreendedor realize por meios próprios a CA, a Coordenação de Compensação Ambiental desse Instituto ficará responsável por fiscalizar a execução dos termos de compromisso para o cumprimento da CA e, após o prazo fixado, elaborará relatório com relação ao seu adimplemento, que deverá ser encaminhado ao CCAF; também estabeleceu, no parágrafo único da cláusula décima do modelo de termo de compromisso a ser firmado com empreendedores optantes da modalidade indireta de execução da CA, a obrigação de o ICMBio elaborar relatório anual de execução da CA.

### *Inexistência de sistema informatizado de controle da CA.*

Podem-se citar como **evidências** desse item as telas do Sislic, acessadas por meio da página do Ibama na *internet* em 15/4/2013, em que somente o valor de referência do empreendimento está preenchido no campo da compensação ambiental, restando em branco os campos relativos ao grau de impacto, ao valor da compensação e à destinação. Tendo em vista que a CA é originada no processo de licenciamento ambiental federal, é importante que esses dados básicos da CA estejam no Sislic e sejam atualizados em caso de alterações sofridas ao longo do processo de cumprimento da obrigação da CA e que seja possível extrair desse sistema relatórios gerenciais.

Outra **evidência** é a resposta do Ibama à circularização, na qual expõe que ainda não possui sistema informatizado de gestão da compensação ambiental (peça 26) e que desconhece o número de processos de licenciamento ambiental passíveis de gerar CA existentes na autarquia, assim como as UCs federais, estaduais e municipais beneficiadas com recursos da CA e o montante

de CA destinado a cada uma delas no período de 2002 a 2012, para os processos em que já foi procedida à destinação desses recursos. De 2002 a 2007, os recursos eram aplicados de forma direta pelo empreendedor e os dados e informações da CA nesse período encontram-se dispersos nos processos de licenciamento e compensação ambiental instaurados no Ibama. No mesmo expediente, o Ibama reportou a carência de pessoal para a sistematização desses dados. Existem atualmente 380 analistas ambientais na Dilic, responsáveis, portanto, pelo licenciamento ambiental federal, que atuam nas fases de valoração e destinação da CA, e sete que compõem a equipe de apoio ao CCAF.

O ICMBio, também em resposta à circularização, informou que ainda está sendo desenvolvido sistema para controle da CA, o Sistema Gerenciador de Compensação Ambiental (SGCA), que prevê, entre outras funções, a geração de arquivos com informações dos empreendimentos, empreendedores, destinação e redestinação de recursos e solicitações de aplicação de recursos, a conciliação dos dados financeiros da compensação ambiental (peça 25, p. 2), consultas e atualizações via internet e emissão de relatórios de acompanhamento e desempenho da CA (peça 114, p. 8).

Outras **evidências** são as planilhas *Excel*, por meio das quais o ICMBio vem realizando o controle dos recursos da CA (CD acompanha o presente processo como item não digitalizável). Tais planilhas contêm a movimentação financeira dos recursos e são fornecidas pela Caixa, agente financeiro contratado por esse Instituto para atuar como responsável pela gestão das contas gráficas onde, atualmente, a verba da CA é depositada pelos empreendedores que optam pela modalidade de execução indireta a cargo do ICMBio. A Caixa possui sistema de controle das movimentações financeiras dessa verba denominado Sisfin, como já relatado na sessão 3.1. Tal sistema, contudo não produz relatórios gerenciais customizados, são realizadas extrações de dados e reportados para planilhas *Excel*.

A Caixa também informou, por meio de expediente, que está desenvolvendo sistema específico para a CA, que poderá, inclusive, ser acessado por meio de sua página eletrônica.

Para as deficiências de sistemas informatizados para o controle da CA no âmbito do Ibama, pode-se indicar como **causa** a carência de investimentos em tecnologia da informação (TI) para o desenvolvimento de sistemas de controle informatizados (peça 26, p. 1-2). Somente a partir do exercício de 2011 é que se deu início ao desenvolvimento de sistema de gestão ambiental do licenciamento, do qual constarão informações a respeito da CA.

A carência de investimentos na área de TI também é uma razão para ainda não haver sistema específico no ICMBio para o controle da CA, apesar de ter sido dada notícia de que está em desenvolvimento no âmbito dessa autarquia um sistema para tanto.

#### *Inexistência de prestação de contas dos recursos da CA.*

Como **evidência**, cita-se circularização, em que o Ibama informou que os órgãos gestores beneficiários da CA são os responsáveis por tal providência, cujo relatório deverá ser encaminhado ao CCAF, em cumprimento ao que determina o art. 3º, incisos II a VI, da Portaria Conjunta MMA/Ibama/ICMBio 225/2011 (peça 26). Também os normativos que regem a matéria não deixam dúvida de que cabe ao órgão gestor das UCs beneficiárias da CA emitir relatório de prestação de contas dos recursos da compensação ambiental, demonstrando a regular aplicação dessa verba. Essa avaliação deverá ser disponibilizada ao CCAF, de modo a subsidiar as ações necessárias à conclusão do processo de licenciamento ambiental federal, assim como aos conselhos de meio ambiente, ao empreendedor e à sociedade com um todo.

Nos processos analisados, tanto no Ibama como no ICMBio, verificou-se a ausência de relatórios de prestação de contas, exceto o relativo à Transposição do Rio São Francisco (um



trecho). Isso porque, o empreendedor, o Ministério da Integração Nacional, solicitou expressamente, com fundamento na cláusula 8ª, §1º, do termo de compromisso 001/2007, a prestação de contas da aplicação dos recursos da CA, demonstrando preocupação em saber quais ações foram financiadas com a verba paga por aquele ministério a título de compensação ambiental. A prestação de contas parcial da aplicação dos recursos foi fornecida pelo ICMBio, conforme verifica-se na peça 100, p. 2-6.

Constatou-se também a presença de notas fiscais provenientes das contratações e aquisições realizadas com os recursos da CA com o devido atesto, sem que, no entanto, tenha sido realizada qualquer análise desses documentos, de modo a concluir a respeito da regularidade das despesas.

No termo de compromisso celebrado para a execução direta da CA, há a previsão de supervisão da implementação das ações por meio de Gerências Executivas próximas ao local da UC beneficiária, com emissão de relatórios de monitoria e acompanhamento das ações por um servidor designado (peça 95). Apesar disso, não foram detectados tais documentos nos processos examinados.

No processo da Linha de Transmissão Teresina/Sobral/Fortaleza, consta expediente do Ibama discriminando os procedimentos para a execução da CA, inclusive com a obrigação de o empreendedor apresentar a prestação de contas parcial (peça 99).

A instituição de procedimento de prestação de contas é especialmente importante nos processos relativos à linha de aplicação que possibilita a aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade (Decreto 4340/2002 – art. 33, inciso III). Isso porque os recursos destinados a essa linha podem ser pulverizados em numerosas aquisições, demandando, dessa forma, maior tempo na consolidação e análise dos documentos que os comprovam, especialmente se as UCs beneficiárias forem das esferas estadual e/ou municipal, tendo em vista a possibilidade de dispersão ou extravio de tais documentos.

Verificou-se também a orientação do ICMBio para que, após realizadas as contratações custeadas com os recursos da CA, sejam encaminhados à Coordenação de Compensação Ambiental (Cocam) os documentos comprobatórios, tais como: contratos ou outros instrumentos e notas fiscais devidamente atestadas, a fim de que seja providenciado o pagamento ao fornecedor junto à Caixa (peça 97). Tendo em vista que já há uma preocupação em obter tais documentos, bastaria analisá-los e montar o processo de prestação de contas relativo às aplicações dos recursos de CA correspondentes a cada empreendimento, instituindo procedimento regular de prestação de contas para facilitar as ações de controle da CA.

O ICMBio também informou que as providências adotadas para o controle patrimonial e sua compatibilização físico-financeira proporcionará avanço qualitativo dos processos, ao mesmo tempo em que permitirá a emissão de certidões de cumprimento da obrigação da CA em favor dos empreendedores (peça 114, p. 8).

Outra evidência restou consignada na entrevista realizada com representante da Associação Brasileira das Empresas Geradoras de Energia Elétrica (Abrage), quando foi externado o interesse dos empreendedores de ter conhecimento sobre a aplicação dos recursos da compensação ambiental pagas por eles por ocasião da implantação de seus empreendimentos. Durante essa entrevista foi apresentada a opinião coletada das empresas associadas, por meio de questionário sobre o tema aplicado por essa associação. Tal interesse, todavia, não é comumente externado, não tendo sido encontrados expedientes dos empreendedores solicitando a prestação de contas dos recursos da CA nos processos examinados, com exceção do referente à integração do Rio São Francisco, conforme já relatado.



O primeiro relatório anual de execução da CA referiu-se às ações realizadas em 2012, no qual o ICMBio informou os depósitos da CA feitos em cada conta escritural (por empreendimento e por UC) por mês, a distribuição desses recursos por UC e por linha de aplicação, o controle de execução, contendo os pagamentos efetuados para cada ação, e o saldo financeiro das atividades de CA, formado pela subtração do montante depositado e do total executado (peça 56). Ressalte-se que esse documento conferiu maior transparência à execução dos recursos da CA.

Como principal **causa** da ausência de prestação de contas dos recursos da CA, verificou-se a falta de normativos instituindo a necessidade de apresentar prestação de contas sistematizadas e regulares a serem adotadas pelos órgãos envolvidos na gestão da compensação ambiental federal, mais especificamente o Ibama e os órgãos gestores ambientais responsáveis pelas UCs beneficiárias da CA originada por processo de licenciamento ambiental federal. O estabelecimento desse procedimento tem por objetivo verificar a regularidade dos gastos financiados com os recursos da CA.

*Inexistência de ações de fiscalização e monitoramento instituídas pelo Ibama ou pelo MMA sobre a aplicação dos recursos da CA federal*

Com relação às ações de fiscalização e monitoramento, verificou-se que, nos processos analisados e nas entrevistas realizadas, não há plano de fiscalização instituído no Ibama ou no ICMBio que preveja visitação às UCs beneficiárias da CA, ainda que por amostragem, ou articulação com órgãos estaduais e municipais, de modo a fazer o planejamento integrado de ações fiscalizatórias.

O ICMBio informou, respondendo à circularização, que, no momento, dispõe de apenas 14 funcionários na Cocam, sendo: 1 servidor cedido, 6 servidores do quadro efetivo (analistas ambientais), 6 terceirizados e 1 estagiário (peça 25, p. 1). E, sobre ações de fiscalização, o ICMBio, esclareceu que não as executam atualmente. Acrescentou, no entanto, que criou a Câmara Técnica Permanente (CTPBio), composta por todos os diretores e coordenadores gerais da autarquia, com o objetivo de analisar e aprovar eventuais relatórios relacionados à auditoria, monitoria e avaliação dos recursos aplicados (peça 27, p. 3).

Ainda sobre a fiscalização, pode-se apontar como **evidência**, obtida no processo de CA da Linha de Transmissão Teresina/Sobral/Fortaleza, o termo de compromisso firmado à época com o empreendedor para o cumprimento da obrigação da CA na modalidade de execução direta, no qual foi estabelecido (peça 98):

Cláusula Segunda (das obrigações das partes): “h) atender solidariamente com o Ibama todas as solicitações e demandas dos Órgãos de Fiscalização e Controle da gestão pública”; “j) facilitar ao máximo, a atuação e supervisão do Ibama, facultando-lhe sempre que solicitado, o acesso às informações e documentos relacionados com a execução do objeto deste TERMO, especialmente no que concerne à auditoria dos documentos referentes às realizações das despesas”

Cláusula sexta (da prestação de contas): obrigação de o empreendedor apresentar prestação de contas parcial e final das ações descritas no plano de trabalho, sendo que a parcial deverá ocorrer a cada 6 meses a partir do início das ações, sendo acompanhada dos comprovantes de pagamento de cada ação, enquanto que a prestação de contas final deverá ser encaminhada ao Ibama em até 60 dias após o cumprimento de todas as ações, acompanhada do relatório financeiro das ações implementadas.

Uma das **causas** para a ausência de ações de fiscalizações é a inexistência de norma que estabeleça tais ações de controle de forma sistematizada a serem adotadas, tanto pelo Ibama, quanto



pelos órgãos gestores em todas as esferas, com vistas a verificar a aplicação da CA nas UCs beneficiárias.

A baixa capacidade operacional é outra **causa** da ausência de ações de fiscalização e monitoramento da aplicação dos recursos da CA.

O Ibama teve o quadro de pessoal reduzido devido à cisão sofrida para a criação do ICMBio, ainda não recomposto. Já o ICMBio, por ser criado em 2007 ainda não conta com número de funcionários suficiente para fazer frente às suas atribuições.

Como iniciativa para suprir a carência de pessoal tanto no Ibama como no ICMBio, relatou-se a existência do Projeto de Lei da Câmara (PLC) 60 de 2011 (Projeto de Lei Original 5.894, de 2009, de iniciativa da Presidência da República) em tramitação no Congresso Nacional, propondo a transformação de cargos vagos da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho em 800 cargos de Analista Ambiental e 200 cargos de Analista Administrativo da Carreira de Especialista em Meio Ambiente. Em consulta à página do Senado Federal na *internet*, verificou-se que a última movimentação desse PLC se deu em 13/11/2012, quando foi concedido pedido de vista ao Senador Renan Calheiros, encontrando-se, desde então, em seu gabinete.

Um dos **efeitos** da falta de ações de controle nos órgãos responsáveis pela CA, mais especificamente com relação a sistema informatizado, conforme já mencionado, é o desconhecimento por parte do Ibama do universo de processos passíveis de gerar CA existente em tramitação no órgão, em especial, aqueles anteriores à instituição do CCAF, em agosto de 2011, assim como a situação em que cada um se encontra atualmente.

Outro **efeito** reside na impossibilidade de se verificar a regularidade dos gastos com os recursos da CA, derivado da inexistência de procedimento de prestação de contas e de ações de fiscalização por parte do Ibama e do ICMBio. Por essa razão, até hoje o Comitê (CFCA) não pôde expedir atesto de pleno cumprimento da obrigação da CA para quaisquer dos empreendimentos que já procederam ao recolhimento da CA, uma vez que, para tanto, necessitaria do respaldo da avaliação da aplicação dos recursos, ainda não realizada. Atualmente está sendo emitida pelo ICMBio somente a Certidão de Cumprimento de Compensação Ambiental, que atesta o cumprimento integral ou parcial pelo empreendedor das obrigações estipuladas no termo de compromisso, que, na maioria dos casos, se refere simplesmente ao depósito das parcelas de CA na Caixa, tendo em vista que a modalidade de execução indireta é a mais adotada para a execução dos recursos da CA. Tal documento, por ser de expedição do ICMBio, diz respeito apenas às obrigações da CA federal destinada a UCs federais.

Pode-se citar como mais um **efeito** a impossibilidade de se imputar penalidades nos casos de má aplicação dos recursos, uma vez que atualmente essas situações não são detectadas. Também fica inviabilizada a verificação da eficiência e da efetividade dos gastos, assim como a baixa da condicionante que fixou a CA na ocasião da concessão da licença ambiental a empreendimentos de significativo impacto ambiental. Tendo em vista a possibilidade de, por falta de ações de controle, os recursos da CA serem utilizados em finalidades outras que não as voltadas à implantação e à manutenção de unidade de conservação, tem-se, como último e mais grave **efeito**, a insegurança que pode ser gerada por esses fatos ao instituto da CA.

Considerando os princípios do controle, da transparência e da publicidade que devem nortear os atos da administração pública, **conclui-se** que é necessária a implantação de ações de controle dos recursos da compensação ambiental, por meio de normativos, de modo que os procedimentos sejam adotados de forma regular e uniformizada no âmbito dos órgãos/entidades responsáveis pela CA, desde a fixação até sua conclusão. Esses procedimentos devem incluir o



desenvolvimento de sistemas informatizados, a constituição de processo de prestação de contas e as ações de monitoramento e fiscalização da aplicação dos recursos da CA.

Há que se ressaltar, no entanto, que, tendo em vista o licenciamento ambiental gerador da CA, ora em questão, ser federal, é importante que tais ações de controle se estendam, não só às UCs beneficiárias federais, mas também às estaduais e municipais. Isso porque, somente após a comprovação da regular aplicação de tais recursos é que será possível finalizar o processo do licenciamento ambiental federal, por meio da baixa da condicionante fixada por ocasião da concessão de licenças a empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental.

Importante também prover o Ibama e o ICMBio com recursos humanos necessários ao bom desempenho de suas funções.

Cumprir destacar que, tendo em vista o universo de processos desconhecido em sua totalidade e a ausência de sistema informatizado de gerenciamento da CA no Ibama e no ICMBio, não foi possível obter dados e informações concernentes à CA no período de 2002 a 2007 e, conseqüentemente, ficou prejudicado o atendimento integral da solicitação da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização (CMA) do Senado Federal.

Em vista dos fatos expostos, articulam-se, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do RITCU, como **proposta de encaminhamento** as seguintes medidas:

- I. Recomendar ao MMA, como órgão central do Snuc, para que, em conjunto com o Ibama, adote as providências necessárias no intuito de desenvolver sistema informatizado de controle da CA, contendo as seguintes informações, entre outras: quantitativo de processos, status (a valorar, a destinar), VR, GI, valor da CA, UCs beneficiárias, linhas de aplicação e valores destinados a cada UC, data de celebração do termo de compromisso, modalidade de execução (direta ou indireta), recursos administrativos ou judicializações impetrados, dados da aplicação, discriminando os bens e serviços adquiridos, prestação de contas, baixa parcial ou total da obrigação da CA, baixa da condicionante da CA;
- II. Recomendar ao MMA com base no princípio do controle instituído nos arts. 6º e 13 do Decreto-Lei 200/67 e nos princípios da transparência e da publicidade, impostos pelo art. 37 da Constituição Federal, que devem nortear os atos da administração pública, que, como órgão central do Snuc, junto com o Ibama e ICMBio, institua procedimentos sistematizados de:
  - 1) prestação de contas relativa à aplicação dos recursos de CA provenientes de licenciamento ambiental federal a ser apresentada pelos órgãos gestores ambientais federal, estaduais e municipais, dependendo da esfera de governo a que pertençam as UCs beneficiárias da compensação ambiental;
  - 2) ações de controle (fiscalização e monitoramento), podendo ser concebidas de forma integrada entre as três esferas de governo, para verificação da boa e regular aplicação dos recursos de CA, assim como da efetividade dos gastos;
- III. Dar ciência ao Congresso Nacional da existência do Projeto de Lei da Câmara (PLC) 60, de 2011 (Projeto de Lei Original 5.894, de 2009, de iniciativa da Presidência da República), em tramitação nessa casa (atualmente no Gabinete do Senador Renan Calheiros, devido à concessão de pedido de vista), cujo objetivo é dotar o Ibama e o ICMBio dos recursos humanos necessários ao bom desempenho de suas funções.

### **Benefícios de Controle**





Com a operacionalização das determinações/recomendações expedidas pelo TCU ao MMA, Ibama e ICMBio, destacam-se como benefícios esperados, em conformidade com a Portaria TCU-82/2012 e Portaria-Segecex 10/2012: a melhoria dos controles internos, melhoria na forma de atuação da instituição, maior transparência e possibilidade de controle social; o conhecimento do universo de processos de CA, contendo todas as informações necessárias à transparência da gestão desses recursos, e a possibilidade de verificação da eficácia e efetividade dos gastos realizados com recursos da CA, por meio da instituição de procedimentos regulares de prestação de contas e de monitoramento e fiscalização. Com isso, dar-se-á transparência e publicidade à aplicação da CA, por meio da disponibilização dessas informações aos empreendedores e à sociedade, além de maior segurança jurídica ao instituto da CA. Por último, mas não menos importante, a implementação das deliberações deste Tribunal possibilitará ao Ibama fazer a devida baixa da condicionante que estipulou a CA no licenciamento ambiental federal.

### *3.7 Eficiência, eficácia e efetividade dos gastos com recursos da CA nas UCs visitadas*

Verificou-se eficiência, eficácia e efetividade na aplicação feita pelo ICMBio dos recursos da compensação ambiental destinada às seguintes UCs federais visitadas no estudo de caso realizado durante a fase de execução da auditoria: Parque Nacional de Brasília/DF, Parque Nacional Serra do Caparaó/MG, Parque Nacional Serra dos Órgãos/RJ, Reserva Biológica União/RJ, Estação Ecológica Tupinambás/SP e Parque Nacional Sete Cidades/PI.

Nessas unidades, foram observados os resultados dos serviços contratados e a existência dos bens adquiridos com os recursos da compensação ambiental, em conformidade com o plano de trabalho constante do termo de compromisso da compensação ambiental celebrado. Tais bens e serviços têm contribuído para a missão das UCs de conservar a biodiversidade e demais recursos naturais.

Como **critério**, tem-se, primeiramente, o princípio da eficiência, formalizado pela Constituição Federal no art. 37 e imposto à administração pública, direta e indireta, e seus agentes. Esse princípio orienta a administração pública que, na consecução de seus atos, atinja o maior benefício com o menor custo possível, visando ao bem comum.

Igualmente os princípios da eficácia e da efetividade servem de **critério**, posto que também devem nortear a administração pública. Enquanto a eficácia diz respeito ao alcance do objetivo estabelecido para determinada ação, a efetividade vai além, verificando se tal objetivo produziu melhorias ao beneficiário da ação.

Cabe citar, outrossim, o Decreto 4340/2002, a ser seguido na operacionalização da CA, uma vez que estipula as possíveis linhas de aplicação, em ordem de prioridade.

Consideram-se também como **critérios** os planos de trabalhos anexos aos termos de compromisso celebrados para a formalização da obrigação da compensação ambiental, onde são discriminadas as ações a serem implementadas com os recursos da CA, por linha de aplicação e UC beneficiária.

Como **evidências** deste achado, cabe citar as planilhas utilizadas pela Caixa para o controle da movimentação dos recursos da CA nas contas escriturais. De tais planilhas fazem parte todos os pagamentos efetuados para a contratação de serviços e bens financiados com os recursos da CA, com o detalhamento dos objetos contratados, a exemplo das constantes do Apêndice C.

Também são **evidências** os processos de compensação ambiental examinados no ICMBio (Apêndice F, p. 123) durante dos trabalhos de auditoria e, especificamente os relativos à



CA destinada às UCs federais visitadas, onde estão anexadas as notas fiscais que comprovam as aquisições realizadas em benefício das UCs visitadas.

Por meio da análise dos documentos anexados a tais processos, verificou-se a adoção de vários procedimentos pelo ICMBio a seguir descritos, refletindo o zelo e a eficiência verificados na condução do emprego dos recursos da CA destinados às UCs federais, na medida em que visaram à maximização dessa verba, de modo a trazer benefícios para as unidades de conservação pertencentes à estrutura dessa autarquia.

Preliminarmente, ressalte-se a publicação da IN ICMBio 20/2011, que regulou os procedimentos administrativos para a celebração de termos de compromisso em cumprimento às obrigações de compensação ambiental dirigidas a unidades de conservação federais, nos termos da exigência estabelecida no art. 36 da Lei 9985/2000, com o modelo desse documento a ser adotado em anexo. Por essa mesma norma, foi instituído formulário instrutivo, no intuito de otimizar as análises técnica e jurídica, que estipulou os documentos necessários à instrução do processo administrativo de CA.

Sendo o órgão gestor das UC federais destinatárias da CA, o ICMBio é o responsável por assinar o termo de compromisso com os empreendedores, para formalizar a obrigação da CA fixada no licenciamento ambiental federal (peça 101). O ICMBio provê o empreendedor com as informações necessárias à assunção do compromisso, tais como as modalidades de execução da CA possíveis (direta ou indireta), os procedimentos a serem adotados a partir da escolha da modalidade e a multa de R\$ 10.000 a R\$ 1.000.000,00, prevista no Decreto 6514/2008, a que o empreendedor estará sujeito pela não implementação da CA (peça 102).

Com vistas a obter respaldo jurídico para seus atos, verificou-se que o ICMBio submete a minuta de TCCA à PFE/ICMBio para análise jurídica antes da celebração do instrumento e solicita pronunciamento desse setor sempre que necessário em outras etapas do processo (peça 103).

Após o depósito integral do valor da CA fixada pelo empreendedor, o ICMBio emite a certidão de cumprimento integral de compensação ambiental, tendo em vista a adimplência das obrigações firmadas no termo de compromisso celebrado (peça 105).

Também se incumbe o ICMBio de enviar expediente ao chefe da UC beneficiária, com o intuito de comunicar a disponibilidade dos recursos destinados à unidade, de informar o setor ou unidade que ficará responsável pela execução dos recursos (Núcleo de Compensação Ambiental ou Unidade Avançada de Administração e Finanças – UAAF) e de fornecer as informações necessárias para as próximas etapas da aplicação dos recursos, solicitando que seja elaborado termo de referência baseado no plano de trabalho para as ações a serem realizadas na UC (peça 106).

Para as linhas de aplicação da CA instituídas pelo Decreto 4340/2002 que demandam providências mais complexas, o ICMBio adotou procedimentos específicos. Para a primeira linha – regularização fundiária – a autarquia, em conjunto com outros órgãos, expediu cartilha, contendo descrição detalhada do procedimento a ser seguido, e atribuiu o controle dos processos de regularização fundiária foi atribuído a setor específico do Instituto. Tendo em vista que na modalidade indireta de execução realizada pelo ICMBio os recursos da CA encontram-se disponíveis na Caixa, foi possível a essa autarquia negociar a desapropriação amigável de várias propriedades incorporadas à área das UC beneficiárias da CA (peça 108).

Já na linha aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, constatou-se que o ICMBio segue o mesmo rito aplicável para as aquisições/contratações na Administração Pública Federal, ou seja, os procedimentos previstos na Lei 8666/93. Para a contratação de itens não comuns, realiza procedimentos licitatórios



específicos, a exemplo da compra do sistema de rádio comunicador para o Parna de Brasília (peça 107). Para os comuns, conduz licitações visando à necessidade do órgão como um todo, a exemplo dos contratos de abrangência nacional para comunicação de dados, abastecimento e manutenção de veículos, conforme descrito na peça 31, ou adere a licitações já realizadas por outros órgãos da administração pública, em ambos os casos com vistas a uma economia de escala, como no caso da compra de veículos abordada a seguir.

Com relação à compra de automóveis, é importante registrar que, o ICMBio comprou veículo Mitsubishi 4 x 4 GL 2.5L D MT pelo preço de R\$ 68.945,03 no final do exercício de 2010 (adesão à Ata de Registro de Preço do Ministério da Saúde/DF, resultante do Pregão Eletrônico de Registro de Preço 96/2009 – com alíquota de IPI reduzida de acordo com o Decreto 7060 de 30/12/2009, conforme demonstrado na peça 65, p. 1-2 e na peça 109, p. 1-2. Tendo como parâmetro de comparação o montante de R\$ 76.500,00 (peça 64), pagos por veículo de mesmas especificações em 2005 pelo empreendedor ao executar os recursos da CA de forma direta, verifica-se que o ICMBio realizou compras mais eficientes em 2010, haja vista o tempo de cinco anos decorrido entre as aquisições e, apesar disso, ainda com economia de R\$ 7.554,97.

É importante registrar também que, obedecendo aos princípios da descentralização e da racionalidade administrativa e a fim de otimizar as compras e os recursos mobilizados para tanto, o ICMBio decidiu centralizar os procedimentos de aquisições nas UAAF's (peça 31). Segundo informação prestada por essa autarquia, a vinculação das UCs às UAAF's atende à conveniência da administração e se baseia nos seguintes pilares básicos: a estrutura já implantada pelo Ibama e herdada pelo ICMBio, a similaridade dos biomas envolvidos e a proximidade física. Uma exceção a esse arranjo é a UAAF de Goiânia que se especializou nas contratações de bens e serviços com recursos da CA, tendo em vista o número de funcionários existentes na unidade e a facilidade de concentrar o treinamento necessário ao trabalho nesse grupo específico.

A UAAF é comunicada pelo ICMBio que será a responsável pelas aquisições, verifica a demanda da UC beneficiária da CA e, caso seja possível, abre processos agrupados para aquisições de alguns tipos de bens, tais como veículos, eletrodomésticos, eletroeletrônicos, equipamentos de informática e móveis (peça 110 e peça 111, p. 1-14). Após efetuadas as aquisições, a UAAF responsável pelo procedimento envia à Coordenação de Compensação Ambiental expediente com informação sobre a prestação dos serviços/fornecimento dos bens pelo fornecedor, encaminhando cópia da nota fiscal atestada e do termo de recebimento dos serviços/bens assinado pelo chefe da Unidade beneficiária (peça 111, p. 15). Com base nessa informação e após checar a regularidade por meio de Certidões Negativas de Débitos e quanto a débitos de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) das firmas contratadas, o ICMBio expede ofício à Caixa, no qual autoriza o pagamento ao fornecedor pelos bens ou serviços prestados, fazendo a identificação da conta a ser debitada: por empreendimento, por UC e por linha de aplicação (peça 111, p. 15).

Por último, o ICMBio deve remeter informação ao CCAF sobre o cumprimento da obrigação da CA, finalizado com a aplicação dos recursos nas UCs beneficiadas pela CA, de modo a propiciar a baixa da condicionante da compensação ambiental no licenciamento ambiental federal.

Caso não haja o pagamento da CA pelo empreendedor, o ICMBio solicita ao Ibama a aplicação das sanções cabíveis, como multa e cassação da licença ambiental concedida ao empreendimento (peça 90).

Em cumprimento ao disposto na cláusula décima do termo de compromisso da CA, o ICMBio expede relatório anual dos recursos de compensação ambiental, no qual informa os depósitos da CA feitos em cada conta escritural (por empreendimento e por UC) por mês, a distribuição desses recursos por UC e por linha de aplicação, o controle de execução, contendo os

pagamentos efetuados para cada ação, e o saldo financeiro das atividades de CA, formado pela subtração do montante depositado e do total executado (peça 56).

Como nova iniciativa para aprimorar a integração, colaboração e compartilhamento de ações entre as instâncias técnicas que compõem seus órgãos específicos singulares e considerando a necessidade do ICMBio disciplinar os procedimentos administrativos para o acompanhamento da aplicação e execução dos recursos de compensação ambiental para as unidades de conservação federais, essa autarquia expediu a Portaria Normativa ICMBio 145/2013, com a qual cria a Câmara Técnica Permanente – CTPBio, como já abordado.

Cabe citar ainda a Portaria Normativa ICMBio 146/2013 que, em seu art. 3º, inciso VI, institui como competência do CTPBio estabelecer procedimentos quanto a aquisições de bens e serviços com recursos de compensação ambiental, inclusive observando o planejamento orçamentário do Instituto Chico Mendes, conferindo, assim, maior eficiência na execução da compensação ambiental.

Outras **evidências** deste achado são as entrevistas realizadas com os chefes das UCs federais visitadas e o roteiro de observação direta preenchido quando da visita às UCs, uma vez que materializaram os dados obtidos naquelas ocasiões.

Como **evidência**, ademais, cabe destacar o cotejo dos planos de trabalho dos TCCAs com as planilhas contendo os gastos da CA por objeto contratado e os dados coletados por ocasião das visitas às UCs, por meio do qual foi constatado que a aplicação dos recursos da CA nessas UC ocorreu nas ações contidas em tais planos de trabalho.

A última e mais importante **evidência** foi o nexos causal constatado entre os serviços contratados e/ou bens adquiridos e a melhoria da capacidade operacional das UC visitadas. Para comprovar essa constatação, podem ser citados os exemplos a seguir (vide Apêndice N - Relatório fotográfico):

- a) Esec Tupinambás/SP, UC marinha, foi comprada lancha, que está sendo utilizada na fiscalização da área da unidade, ação essa que, anteriormente, era realizada em equipamento de propriedade de órgãos parceiros, como a Marinha, e de acordo com a disponibilidade e periodicidade das operações desses parceiros. Também foi adquirida casa que serve de sede à UC;
- b) Parque Nacional do Caparaó/MG foi realizada ação de regularização fundiária, desapropriando administrativamente terra situada na área da unidade, diminuindo, assim, a influência antrópica, e onde, agora, é possível verificar a recomposição da vegetação. Comprou-se veículo apropriado ao transporte da brigada de incêndio durante as operações;
- c) Parque Nacional de Brasília foi implementada sinalização da área da unidade, facilitando a visitação da área pela população e promovendo ação de educação ambiental; também com os recursos da CA foi adquirido sistema de rádio, possibilitando a comunicação entre os fiscais do parque e a sede durante suas ações de fiscalização, com vistas a reportar incidentes detectados na área do parque, como pessoas perdidas e/ou feridas, focos de incêndio, invasões e desmatamento, e facilitando a coordenação e o monitoramento das ações para combater os problemas;
- d) Rebio União/RJ foi feita reforma das instalações para alojar a brigada de incêndio, facilitando as ações de combate a focos de incêndio, e de centro de visitantes com sala de exposição, para a promoção de educação ambiental à população;
- e) Parna Serra dos Órgãos foi realizada a construção de centro de visitantes com exposições interativas, objetivando fornecer à população informações sobre plantas e animais presentes



na região, promovendo, dessa forma, ação de educação ambiental; e de alojamento para pesquisadores, fomentando as ações de pesquisa na região. Demais disso, comprou-se veículo para as ações de fiscalização da área da UC;

- f) Parna Sete Cidades foi efetuada construção de alojamento para pesquisadores, fomentando as ações de pesquisa das espécies nativas, e de centro de visitantes, ainda não em operação. Foram adquiridas, além disso, placas de sinalização para a área do Parque.

A principal **causa** para a efetividade dos gastos com recursos da CA reside nos vários procedimentos adotados pelo ICMBio, já relatados anteriormente, na aplicação da verba da CA para as contratações de bens e serviços em benefício das UCs destinatárias da CA e também a ação desse Instituto no processo de levantamento das demandas das UC das quais é gestor.

A efetividade dos gastos financiados pela CA também tem como **causa** a eficiência no processo de destinação da CA para as UC, a partir da criação do Comitê (CCAF), conforme já abordado na sessão 3.2.

Como **efeito** da eficiência e da racionalidade no emprego dos recursos da CA, pode-se citar a utilização do montante economizado em benefício da própria UC, a exemplo da compra de trator para atividades de roçagem, aceiros e manutenção de áreas verdes (peça 112).

Outro **efeito** relacionado à eficácia e à efetividade na aplicação dos recursos da CA refere-se ao atendimento a contento das demandas das UCs, revertendo-se em ações que contribuem para a conservação da biodiversidade e demais recursos naturais e, em consequência, para o cumprimento do objetivo da Lei do Snuc.

Pode-se **concluir**, então, que a gestão da compensação ambiental destinada a UCs federais realizada atualmente pelo ICMBio vem sendo feita com zelo e, por meio dos procedimentos adotados, o emprego dos recursos tem sido otimizado. Especificamente durante os estudos de caso realizados na fase de execução da auditoria, verificou-se eficiência, eficácia e efetividade na aplicação dos recursos da CA nas unidades de conservação visitadas, tendo em vista tais recursos têm sido revertidos em bens e serviços que trouxeram melhorias para a capacidade operacional dessas UCs e, em consequência, contribuíram para o cumprimento de sua missão de preservar a biodiversidade e demais recursos naturais.

#### **4. Análise dos comentários dos gestores**

No intuito de proporcionar a manifestação dos gestores acerca das constatações apuradas durante a realização da auditoria, assim como sobre as medidas propostas, versão preliminar do presente relatório foi encaminhada, por meio eletrônico, em 3/5/2013, ao Secretário-Executivo do MMA, à Diretora de Licenciamento Ambiental do Ibama e à Diretora de Planejamento Administração e Logística do ICMBio, em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144-148 das Normas de Auditoria do TCU, aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, alterada pela Portaria TCU 168/2011; nos parágrafos 148, 174-189 do Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Portaria TCU 144/2000, revisado pela Portaria Segecex 4/2010.

O Ibama encaminhou seus comentários por meio da Nota Técnica 5598, de 9/5/2013 (peça 117). Os comentários ao relatório de auditoria oferecidos pelo ICMBio constam do Ofício 291/2013-GABIN/PRESI/ICMBio (peça 114) e os da Secretaria-Executiva/MMA, no expediente encaminhado, por correio eletrônico, em 9/5/2013 (peça 116).

Os esclarecimentos prestados pelos gestores julgados pertinentes por esta equipe de auditoria e úteis para a melhor compreensão dos temas abordados foram devidamente incorporados ao texto do relatório de auditoria. A análise que se segue registra apenas os pontos dos comentários



que não serão acatados pela equipe de auditoria, considerando que não foram apresentadas justificativas capazes de alterar o entendimento consignado na versão preliminar do relatório então encaminhada aos gestores.

#### ***Análise dos argumentos da Secretaria-Executiva/MMA não acatados no relatório***

No que tange às sugestões constantes dos itens 11, 14, 15, 16, 18, 19 e 21, cumpre esclarecer que se encontram na esfera de discricionariedade dos gestores, não cabendo a este Tribunal estipular as providências a serem adotadas no intuito de sanar as impropriedades detectadas nesta auditoria, que ensejaram as propostas de determinações e/ou recomendações. Tais providências deverão constar do plano de ação a ser remetido a este TCU, em cumprimento ao item III da proposta de encaminhamento.

No que se refere ao item 17, não cabe acatar o questionamento apresentado. Ainda que a parcela de IPI não tenha sido considerada na comparação das aquisições realizadas direta e indiretamente, o valor desse imposto não é significativo o bastante para alterar o entendimento desta equipe a respeito do assunto.

Com relação à alegação de que o relatório “desmerece a execução indireta sem uma análise melhor embasada”, cumpre informar que todas as informações utilizadas para a análise dessa e de todas as questões do relatório de auditoria foram obtidas junto aos gestores dos órgãos responsáveis pela gestão da compensação ambiental, por meio de entrevistas e de documentos fornecidos por tais funcionários.

#### ***Análise dos argumentos do Ibama não acatados no relatório***

Quanto à recomendação do subitem 1.a do inciso II para o MMA, por intermédio da Secretaria-Executiva, que preside a Câmara Federal de Compensação Ambiental (CFCA) e ao Ibama, no intuito de estudar a conveniência e a oportunidade para estabelecer critérios específicos para cada tipologia de empreendimento ou atividade objeto do licenciamento ambiental, no intuito de padronizar a forma de cálculo do GI, o Ibama informa que a área técnica responsável pelo cálculo da CA não reportou inadequação da metodologia hoje utilizada. Ademais, destaca que as avaliações existentes dão conta de inadequações da atual metodologia comuns a todas as tipologias, e em especial ao limite de gradação de 0,5. Por fim, aponta que, considerando o quadro de analistas atual disponível para a execução dos cálculos (e elaboração de nova metodologia), o impacto de eventual alteração da metodologia poderá retardar ainda mais o tratamento do passivo de processos pendentes de cálculo no Ibama.

Entende-se que a recomendação ora proposta é pertinente, visto que o próprio Ibama reconhece que há problemas na metodologia atual utilizada, comum a todas as tipologias, que inclui também a baixa amplitude do GI. Conforme já mencionado na sessão 3.1 do presente relatório, a incorporação de critérios para cada tipologia de empreendimento, para fins de cálculo do GI, além de estar prevista no parágrafo único, art. 4º, da IN Ibama 8/2011, poderá trazer maior precisão e minimizar eventual discricionariedade na fixação do grau de impacto.

Além do mais, trata-se de uma recomendação para o MMA e ao Ibama, no sentido de estudar a conveniência e a oportunidade de adotar nova metodologia, estudo esse que poderá ou não concluir pelo aperfeiçoamento da metodologia em questão.

Com relação à proposta de encaminhamento II (determinação ao MMA, junto com Ibama e ICMBio para que institua procedimentos sistematizados de prestação de contas e fiscalização), o Ibama alega que, por ser órgão licenciador, não teria competência para fiscalizar a aplicação dos recursos dos beneficiários.



Preliminarmente, cabe esclarecer que a determinação proposta nesse item refere-se tão somente ao ato de se instituir procedimentos sistematizados de fiscalização da aplicação dos recursos da CA e não à execução das ações fiscalizatórias propriamente ditas.

Entende-se importante a participação dessa autarquia na definição de tais procedimentos, uma vez que a compensação ambiental tem sua origem e seu fim no âmbito do licenciamento ambiental federal realizado pelo Ibama. Além disso, será o Ibama o responsável pela aplicação das penalidades cabíveis, em caso de descumprimento da obrigação da CA.

### ***Análise dos argumentos do ICMBio não acatados no relatório***

A proposta de determinação decorrente da sessão 3.4 – Forma de recolhimento dos recursos da CA deste relatório foi dirigida ao MMA e ao ICMBio.

De início, o ICMBio articulou argumentação no sentido de que (I) a CA ganhou previsão legal a partir da Lei 9985/2000, contudo, já vinha sendo praticada há muito tempo, sendo a Resolução 02/1987 – Conama o primeiro normativo relacionado com a CA; (II) até a criação do Chico Mendes, em 2007, a CA tinha natureza de obrigação de dar ou de fazer; (III) sempre foi pacífica a natureza de recursos privados da CA; (IV) nem a Lei 9985/2000 nem os decretos que a regulamentam foram submetidos aos ministros de estado da Fazenda ou do Planejamento, o que seria obrigatório caso a CA tivesse repercussões nas contas públicas; (V) na vigência da Lei 9985/2000 foram aprovadas doze LDOs, doze LOAs e três PPAs, sem que a CA fosse considerada como recurso público.

Na sequência, o ICMBio valeu-se do teor do Acórdão 2650/TCU – Plenário e da ADI 3378 – Supremo Tribunal Federal e dos embargos de declaração a ela opostos pela CNI e pelo Presidente da República, para, à luz de sua interpretação, firmar entendimento pela natureza privada dos recursos da CA.

Por fim, o ICMBio ponderou que “seria altamente problemático submeter ao ciclo de gestão aplicável aos recursos públicos os oriundos da compensação ambiental”, ante a baixa previsibilidade das receitas e a dificuldades decorrentes da anualidade do orçamento, reportando-se à hipótese de trânsito da CA pelo OGU.

O argumento apresentado pelo ICMBio a respeito da natureza privada da CA, caracterizada como obrigação de dar ou de fazer, com suporte no art. 36 da Lei 9985/2000 e na Resolução Conama 2/1987 não é pertinente. A determinação proposta é no sentido de enquadrar a CA executada por meio de depósitos diretos na Caixa nas leis orçamentárias. A lei do Snuc e a citada norma do Conama, sucedida pelas Resoluções Conama 3/1991, 5/1995 e 336/2003, não cuidam da forma de arrecadação dos recursos da CA.

Do mesmo modo, não é correto o posicionamento do ICMBio ao defender que a CA não repercute em contas públicas porque a Lei 9985/2000 e os decretos que a regulamentam não foram submetidos aos ministros de estado da Fazenda e do Planejamento. Em termos constitucionais, legais e regulamentares as receitas que devem compor o OGU (e as despesas nelas lastreadas) guardam conformidade com os pertinentes dispositivos da Constituição Federal; PPAs; LDOs, LOAs e Manual Técnico de Orçamento (MTO), disponibilizado no portal da SOF na internet, dentre outros normativos. Não seria razoável nem de boa técnica legislativa a inclusão na lei do Snuc de matéria orçamentária.

A não inclusão da CA nos PPAs, LDOs e LOAs aprovados a partir de 2000 não é argumento válido para caracterizar esse instituto como receita privada. Ocorre que a elaboração e encaminhamento das propostas orçamentárias que resultam nas leis orçamentárias devem observar



o disposto na Lei 10180/2001, que trata do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, e no MTO, dentre outros dispositivos legais e regulamentares.

No Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal o ICMBio figura como unidade orçamentária (UO). No Siafi esse instituto está registrado como UO 44207 e unidade gestora responsável 443032 – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

O MTO define a atuação das UOs no processo orçamentário nos seguintes termos:

### 2.2.3. UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

A UO desempenha o papel de coordenação do processo de elaboração da proposta orçamentária no seu âmbito de atuação, integrando e articulando o trabalho das suas unidades administrativas, tendo em vista a consistência da programação do órgão.

As UOs são responsáveis pela apresentação da programação orçamentária detalhada da despesa por programa, ação e subtítulo. Sua atuação no processo orçamentário compreende:

- estabelecimento de diretrizes no âmbito da UO para elaboração da proposta e alterações orçamentárias;
- estudos de adequação da estrutura programática;
- formalização, ao órgão setorial, da proposta de alteração da estrutura programática sob a responsabilidade de suas unidades administrativas;
- coordenação do processo de atualização e aperfeiçoamento das informações constantes do cadastro de ações orçamentárias;
- fixação dos referenciais monetários para apresentação das propostas orçamentárias e dos limites de movimentação e empenho e de pagamento de suas respectivas unidades administrativas;
- análise e validação das propostas orçamentárias das unidades administrativas; e
- consolidação e formalização de sua proposta orçamentária.

Como se vê, em termos orçamentários cabe ao ICMBio informar, por meio de sua proposta orçamentária, aos órgãos central e setorial do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e MMA, respectivamente, a previsão da receita da CA, atualmente recolhida sem trânsito pela conta única do Tesouro Nacional, desde que opte pela modalidade indireta de arrecadação dos recursos da CA.

Cabe destacar ainda que o ICMBio não apresentou à equipe de auditoria nenhum documento que comprove o encaminhamento de informação aos órgãos competentes em matéria de orçamentos públicos a respeito das receitas da CA. Limitou-se a registrar a existência da CA “fora da conta do Tesouro Nacional” nos relatórios anuais de gestão, sem a devida explicação sobre o mecanismo de recolhimento e dos gastos dos recursos. Desta forma, não é admissível que o ICMBio argumente na defesa de seu interesse de caracterizar a CA como recurso privado com base em omissão (não inclusão no OGU) que ele próprio deu causa, quando passou a optar pela modalidade indireta de arrecadação e aplicação desses recursos.

O Acórdão 2650/TCU – Plenário invocado pelo ICMBio como manifestação do Tribunal reconhecendo a CA como recurso privado foi citado de maneira equivocada. A parte dispositiva do citado acórdão não trata da natureza jurídica da CA, conforme expressamente definido no Voto do Ministro-Relator, nas seguintes passagens:

A exata compreensão da natureza jurídica da compensação ambiental, criada pelo art. 36 da Lei nº. 9.985/2000 impõe maiores considerações, além das já expostas no relatório.





## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental

Não há consenso, na doutrina, a respeito da matéria, divergindo os diversos autores quanto à natureza tributária, indenizatória, reparatória ou de preço público dessa parcela, a maioria opinando pela sua inconstitucionalidade, até o julgamento proferido pelo STF, no âmbito da Adin 3378, que, apesar de considerar constitucional a compensação ambiental, não deixou clara a sua natureza.

As questões postas pela auditoria podem ser confrontadas com o texto legal sem que, para a apreciação do mérito destes autos, seja necessário decisão definitiva quanto à natureza dessa obrigação.

A ADI 3378 e os embargos de declaração a ela opostos também não respaldam a natureza da CA como recurso privado. Na ADI o STF manifestou-se sobre o teor do § 1º do art. 36 da Lei 9985/2000, que trata da definição dos valores financeiros da CA. Nos embargos de declaração a CNI postulou que “seja confirmado que a ‘nova redação’ do §1º do art. 36 não é auto-aplicável” e o Presidente da República sugeriu, em nome da União, que “apenas a fixação de percentual mínimo seja considerada inconstitucional” e que “é possível considerar os custos totais para implantação do empreendimento no cálculo da compensação ambiental”. Além desses pleitos, ambos os embargantes postularam ao STF declaração sobre o momento a partir do qual incidem os efeitos da ADI.

As dificuldades apontadas pelo ICMBio para a execução da CA via inclusão das receitas no OGU e recolhimento dos recursos financeiros na conta única do Tesouro Nacional, em função da baixa previsibilidade das receitas da CA e da anualidade do orçamento já foram objeto de abrangente análise na sessão 2.4 – Procedimentos e modalidades de execução, retro.

Além das constatações já registradas no presente relatório sobre as possibilidades de execução da CA, deve ser considerado ainda que o risco de erro na previsão das receitas é inerente a todos os órgãos públicos que executam esta atividade. Além disso, a arrecadação dos recursos não está vinculada ao valor estimado na fase orçamentária de previsão da receita.

A anualidade do orçamento também não é fator impeditivo de execução da CA. Como receita vinculada esse instituto tem garantido o financeiro não aplicado no exercício de execução do orçamento, mesmo que os projetos abranjam mais de um ano. A atividade de regularização fundiária, que envolve a desapropriação de terras, não fica inviabilizada em função da anualidade do orçamento. Milita a favor desta afirmação o fato de o Incra, órgão responsável pela reforma agrária, realizar complexas desapropriações de terras, muitas delas submetidas a longas demandas judiciais, sem deixar de executar a política pública a ele confiada, mesmo estando sujeito à anualidade do orçamento público.

Ante as razões expostas, constata-se que os comentários apresentados pelo ICMBio não apresentaram informações que justifiquem alterações no encaminhamento formulado no Relatório Preliminar a respeito do Achado 3.4 - Impropriedades na forma de recolhimento dos recursos da compensação ambiental atualmente adotada pelo ICMBio.

Em relação ao Item 3.5 - Inadequação da contabilização dos recursos da compensação ambiental, o ICMBio formulou comentários no sentido de que (I) os saldos das contas são lançados no Siafi para fins de justificação da variação patrimonial decorrente de aquisição de bens com recursos da CA; (II) serão envidados esforços no sentido de melhorar a transparência da CA; (III) encontra-se em fase de desenvolvimento sistema informatizado que irá conferir maior segurança às informações da CA; (IV) foi celebrado contrato com a empresa Link Data Informática e Serviços S.A. para cuidar dos registros patrimoniais.

O registro em contas de compensação não tem reflexo em rubricas das variações patrimoniais. Contudo, este erro de informação não afeta o mérito da matéria em exame. Como não



há previsão de data de conclusão das providências em andamento para regularizar a contabilização dos bens adquiridos e das receitas da CA, deve ser mantida a proposta de determinação nos termos formulados no Relatório Preliminar.

No que diz respeito à sessão 3.6 do relatório sobre as deficiências das ações de fiscalização e monitoramento, o ICMBio alegou que, ao realizar contratações financiadas pelos recursos da CA depositados nas contas escriturais da Caixa (modalidade de execução indireta), segue o mesmo rito das efetuadas com recursos públicos. Entende, então, que deveria ser adotado o mesmo procedimento para as ações fiscalizatórias, ou seja, também os órgãos de controle interno e externo deveriam verificar a regularidade da aplicação da CA, tal qual examinam a aplicação dos recursos orçamentários.

Já nos casos de execução direta da CA pelos empreendedores, acredita que seria possível aperfeiçoar os processos de trabalho envolvidos nos aceites e atestos expedidos pela Administração, inclusive com a expedição de normativos que regulem esses procedimentos.

Com relação a tais alegações, cumpre esclarecer que as ações de fiscalização conduzidas pelos órgãos de controle interno e externo não têm o condão de substituir as que devem ser realizadas pelos órgãos responsáveis pela CA, com o intuito de verificar a regularidade das contratações financiadas com esses recursos.

Tanto na modalidade direta de execução da CA como na indireta, o órgão gestor responsável pela UC beneficiada deve monitorar as ações de aplicação dos recursos, de modo a assegurar que as especificações contidas no termo de referência sejam cumpridas e que os procedimentos adotados estejam em conformidade com os normativos que regem a matéria. É importante também se certificar quanto à efetiva entrega dos produtos ou prestação dos serviços adquiridos com a verba da CA nas UCs. Tais informações deverão constar de relatório de execução da CA a ser encaminhado ao CCAF ao final da aplicação dos recursos, com o objetivo de subsidiar esse colegiado em suas providências relativas ao cumprimento da obrigação da CA. A atribuição de fiscalizar pelo órgão gestor está particularmente evidenciada na Instrução Normativa ICMBio 20/2011.

As providências vislumbradas pelos órgãos envolvidos na gestão da CA como oportunidades de aperfeiçoamento para as ações de controle, como já apontado pelo ICMBio em seus comentários a este relatório de auditoria (peça 114, p. 8), deverão constar do plano de ação a ser encaminhado a este tribunal, em atendimento ao item III da proposta de encaminhamento.

## **5. Conclusão**

Criada em 2000, a compensação ambiental, como visto ao longo do trabalho, consiste em um mecanismo financeiro, imposto ao empreendedor, pela Lei do Snuc, no intuito de compensar os impactos negativos não mitigáveis, considerados de significativo impacto ambiental por ocasião do licenciamento ambiental, que fica obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidades de conservação.

As principais constatações no período sob análise dizem respeito à: paralisação do cálculo e destinação da CA, em decorrência de ausência de procedimentos e sucessivas alterações nos normativos; não validação do valor de referência declarado pelo empreendedor, quando do processo de licenciamento ambiental, face à ausência de normativo para tanto; discrepâncias quanto ao cálculo da CA, que não leva em conta critérios específicos para tipologias distintas de empreendimentos, aliado ao baixo intervalo do grau de impacto, que vai de 0 a 0,5%. Esses dois fatores não permitem que haja diferenciação significativa entre empreendimentos que, pela sua implementação, causam impactos distintos ao meio ambiente.



Verificou-se que houve uma evolução na etapa de destinação dos recursos da CA, no âmbito do Ibama, com a definição de critérios mais específicos, com a criação do Comitê (CCAF) e da formação de equipe de apoio na estrutura da Dilic. Tais medidas proporcionaram a alavancagem do instituto da CA, que se encontrava descontinuado, e, por último, imprimiu maior qualidade e agilidade à destinação dos recursos da CA. Constatou-se, ainda, que a maior parte dos recursos de CA tem sido destinada às ações de regularização fundiária (46,8%), o que demonstra compromisso no atendimento ao Decreto 4340/2002.

Observou-se, que os recursos da CA não têm sido arrecadados com a agilidade esperada, em função da demora nos procedimentos entre a destinação desses recursos e da celebração dos termos de compromisso entre os órgãos gestores e os empreendedores, além dos questionamentos relativos ao próprio cálculo, destinação e atualização monetária da CA e, por vezes, o não pagamento, especialmente, por parte dos empreendedores públicos. Por isso, as demandas das UCs não têm sido atendidas a contento e/ou tempestivamente.

A equipe de auditoria constatou que a forma de execução dos recursos da CA atualmente adotada pelo ICMBio, enquanto órgão gestor de unidades de conservação federais, infringe dispositivos legais e regulamentares e estão em desacordo com julgamentos do Tribunal em matérias similares, uma vez que se dá de forma indireta, por meio de depósito dos recursos relativos à CA em contas escriturais na Caixa para posterior aplicação na UC por parte do ICMBio, sem inclusão desses recursos no OGU nem recolhimento via conta única do Tesouro Nacional.

Observou-se a inadequação da contabilização dos recursos da CA no Siafi e, ademais, a ausência de registro, na contabilidade do ICMBio, dos bens móveis e imóveis adquiridos com esses recursos.

Constatou-se que as ações de controle (fiscalização e monitoramento) realizadas no âmbito do Ibama e do ICMBio são precárias e pontuais, visto que não foram instituídos procedimentos a serem adotados regularmente para o acompanhamento de cada um dos processos de empreendimentos geradores de CA e a boa e regular aplicação desses recursos decorrentes do licenciamento ambiental federal.

Por derradeiro, percebeu-se que a gestão da compensação ambiental destinada a UCs federais realizada atualmente pelo ICMBio vem sendo feita com zelo e, por meio dos procedimentos adotados, o emprego dos recursos tem sido otimizado.

Durante os estudos de caso realizados na fase de execução da auditoria, verificou-se eficiência, eficácia e efetividade na aplicação dos recursos da CA nas unidades de conservação visitadas, tendo em vista que tais recursos têm sido revertidos em bens e serviços que trouxeram melhorias para a capacidade operacional dessas UCs e, em consequência, contribuíram para o cumprimento de sua missão de preservar a biodiversidade e demais recursos naturais.

O instrumento da CA, por ser relativamente recente e por conta de todas as falhas e impropriedades relatadas, ainda não está totalmente implementado, a maturidade demanda tempo. O volume de recursos de CA também aumentará, considerando-se projetos relacionados ao pré-sal e outros empreendimentos constantes da carteira de obras acenadas pelo Governo Federal, que integram a política de aceleração do crescimento do País. A combinação desses fatores exige que os órgãos gestores estejam capacitados operacionalmente para aplicar os recursos da compensação ambiental. Além disso, os órgãos também devem possuir maior controle, consubstanciados em sistemas informatizados e rotinas de fiscalização da aplicação desses recursos.

Tendo em vista as constatações realizadas, conclui-se que há falhas e impropriedades na execução do instituto da compensação ambiental, não obstante o zelo e o comprometimento com



que a reduzida equipe diretamente ligada à CA, tanto no Ibama (sete servidores), quanto no ICMBio (14 funcionários), conduzem todas as etapas dos procedimentos.

No intuito de sanar as falhas e impropriedades constatadas, foram propostas determinações e recomendações ao MMA, Ibama e ICMBio com vistas ao saneamento dos problemas identificados, as quais encontram-se detalhadas no corpo do relatório e no capítulo 6 a seguir.

Espera-se que a implementação dessas medidas possa contribuir para o aperfeiçoamento do instituto da compensação ambiental, em todas as suas etapas de implementação, contribuindo, para que o objetivo de compensar a biodiversidade e demais recursos naturais degradados, em decorrência da implantação dos empreendimentos de significativos impactos ambientais, seja alcançado.

Por fim, conclui-se não ser possível atender plenamente ao que foi solicitado pela CMA, uma vez que não há sistemas informatizados no Ibama ou no ICMBio, consoante já abordado, com o total de recursos da CA valorados, destinados e aplicados nas unidades de conservação federais, no período de 2002 a 2007. Durante esse período, a CA era executada diretamente pelo empreendedor e alguns processos que contemplam essa situação foram analisados pela equipe de auditoria e as informações atinentes constam do Apêndice E. Além disso, existe um passivo de processos no Ibama, capazes de gerar compensação ambiental, cujo quantitativo exato é desconhecido. Só a partir de 2007, esses dados estão consolidados: em planilhas *Excel*, geradas pelo ICMBio; também em planilhas *Excel*, geradas pela Caixa, no âmbito do Contrato 71/2008 (CD acompanha o presente processo como item não digitalizável); e em tabelas e planilhas elaboradas pelo CCAF (Apêndice F).

## **6. Proposta de encaminhamento**

Ante todo o exposto nos capítulos anteriores e com o propósito de contribuir para o aperfeiçoamento do instituto da compensação ambiental, submete-se o presente relatório à superior apreciação, com as seguintes propostas:

- I. Determinar, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8443/92, combinado com o art. 250, II, do Regimento Interno do TCU:
  - 1) ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), por intermédio da Secretaria Executiva que, em conjunto com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), no prazo de 180 dias, adote as providências necessárias ao enquadramento da modalidade de aplicação da compensação ambiental executada atualmente por aquele Instituto aos normativos existentes, em especial, ao art. 165, § 5º, inciso I, e 167, inciso I e §1º, da CF; arts. 8º, *caput*, Parágrafo único, 11-13, 48, *caput*, 48ª, incisos I-II, e 50, incisos I-III, da Lei Complementar 101/2000; arts. 1º-4º, 6º, 7º, inciso I, e 11, § 1º, 39, 83, 85, 87, 89 e 91, da Lei 4.320/1964; bem como o parágrafo único do art. 1º da MP 2170-69/2001, dando, todavia, continuidade às ações de gestão da CA, de modo a não infligir solução de continuidade ao instituto da compensação ambiental;
  - 2) ao Ibama para que, em conjunto com o MMA, por intermédio da Secretaria Executiva, e como órgão central com a finalidade de coordenar o Snuc, de acordo com o inciso I, art. 6º, da Lei 9985/2000, e o ICMBio, órgão executor do Snuc, de acordo com o inciso III, art. 6º, da mencionada Lei, adote as providências necessárias no intuito de realizar levantamento do passivo de processos de licenciamento cabíveis de gerar compensação ambiental, por



situação (com/sem cálculo da CA; com/sem termos de compromisso ou instrumento similar firmados; com/sem destinação; com/sem arrecadação; e outras situações identificadas);

3) ao ICMBio que:

- a) no caso de os recursos da CA serem executados na modalidade indireta e sem transferência dos mesmos à entidade privada sem fins lucrativos, solicite à STN a criação de contas de compensação para registrar e controlar os citados recursos no Siafi, de forma a demonstrar no Balancete desse Instituto, os saldos anteriores e atual, os valores depositados pelos empreendedores, os rendimentos financeiros creditados pela Caixa e os valores aplicados, conforme teor da Portaria STN/MF 437/2012; do art. 50, incisos I-III, da Lei Complementar 101/2000;
- b) concluir, caso ainda existam pendências, os inventários dos bens móveis e imóveis;
- c) incorporar ao patrimônio do ICMBio, caso ainda não tenha sido adotada esta providência, os bens móveis e imóveis adquiridos com recursos da CA, em cumprimento ao disposto nos arts. 50, incisos I-III, da Lei Complementar 101/2000; 83, 85, 87 e 89 da Lei 4.320/1964; 6º da Resolução CFC 750/1993; e Portaria STN/MF 437/2012;

4) ao MMA, por intermédio da Secretaria Executiva, e como órgão central do Snuc, junto com o Ibama e ICMBio, com base no princípio do controle instituído nos arts. 6º e 13 do Decreto-Lei 200/67, com fundamento nos princípios da transparência e da publicidade, impostos pelo art. 37 da Constituição Federal, que devem nortear os atos da administração pública, que institua procedimentos sistematizados de:

- a) prestação de contas relativa à aplicação dos recursos de CA provenientes de licenciamento ambiental federal a ser apresentada pelos órgãos gestores ambientais federal, estaduais e municipais, dependendo da esfera de governo a que pertençam as UCs beneficiárias da compensação ambiental;
- b) ações de controle (fiscalização e monitoramento), podendo ser concebidas de forma integrada entre as três esferas de governo, para verificação da boa e regular aplicação dos recursos de CA, assim como da efetividade dos gastos;

II. Recomendar, com fulcro no art. 43, I, combinado com o art. 250, III, do Regimento Interno do TCU:

- 1) ao MMA, por intermédio da Secretaria Executiva, que preside a Câmara Federal de Compensação Ambiental (CFCA), e ao Ibama para que estudem a conveniência e a oportunidade de:
  - a) estabelecer critérios específicos para cada tipologia de empreendimento ou atividade objeto do licenciamento ambiental, no intuito de padronizar a forma de cálculo do grau de impacto, de acordo com o disposto no parágrafo único, art. 4º, da IN Ibama 8/2011;
  - b) aperfeiçoar a metodologia de cálculo da compensação ambiental quanto à pequena amplitude do grau de impacto, oferecendo à Casa Civil da Presidência da República, caso entenda pertinente, minuta de decreto para alterar o Decreto 6848/2009;
  - c) editar normativo instituindo procedimentos regulares e sistematizados de utilização de critérios para validação do valor de referência declarado pelo empreendedor.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental

- 2) ao Ibama, como presidente do CCAF e responsável pelo acompanhamento das condicionantes do licenciamento ambiental federal, que, após a fixação e a destinação da CA dos processos inventariados, adote as providências necessárias no intuito de agilizar os procedimentos entre a destinação da CA e a celebração dos termos de compromisso com os órgãos gestores das UCs beneficiárias com os recursos da CA;
  - 3) ao MMA, por intermédio da Secretaria Executiva, como órgão central do Snuc, para que, em conjunto com o Ibama, adote as providências necessárias no intuito de desenvolver sistema informatizado de controle da CA, contendo as seguintes informações, entre outras: quantitativo de processos, status (a valorar, a destinar), VR, GI, valor da CA, UCs beneficiárias, linhas de aplicação e valores destinados a cada UC, data de celebração do termo de compromisso, modalidade de execução (direta ou indireta), recursos administrativos ou judicializações impetrados, dados da aplicação, discriminando os bens e serviços adquiridos, prestação de contas, baixa parcial ou total da obrigação da CA, baixa da condicionante da CA;
  - 4) ao MMA, por intermédio da Secretaria-Executiva, como órgão central do Snuc, em conjunto com o Ibama, como presidente do CCAF, que estudem a conveniência e a oportunidade de viabilizar apoio técnico a órgãos gestores estaduais e municipais na elaboração de plano de trabalho para a aplicação dos recursos da CA, originários de licenciamento ambiental federal, de forma a agilizar os procedimentos entre a destinação da CA e a celebração dos termos de compromisso, disponibilizando, inclusive, material que se encontra em desenvolvimento nesses órgãos, nos sítios do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (Cnuc) e do CCAF;
  - 5) ao Ibama, como presidente do CCAF, que nos casos de empreendimentos em débito com a CA, estude a oportunidade e conveniência de:
    - a) expedir orientação aos órgãos gestores para que, quando houver termo de compromisso já celebrado pelo empreendedor, adotem procedimento de execução judicial desse documento, como título executivo extrajudicial, com fundamento no art. 585 do Código de Processo Civil e no art. 79-A da Lei 9605/1998, sem prejuízo das demais sanções administrativas e penais aplicáveis, caso não possa ser negociado o cumprimento das obrigações de CA por outros meios, a exemplo da norma instituída pelo Ibram/DF (Instrução DF 76/2010);
    - b) adotar, quando ainda não tiver sido assinado termo de compromisso, as providências cabíveis visando à captação dos recursos da CA, de forma a cumprir o art. 36 da Lei do Snuc, que instituiu a obrigação da CA.
- III. Determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, ao MMA, por intermédio da Secretaria Executiva, para, em conjunto com o Ibama e o ICMBio, encaminhem ao Tribunal, no prazo de 120 dias a contar da ciência da presente decisão, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das determinações e recomendações constantes dos itens I e II acima, respectivamente; com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas;
- IV. Dar ciência ao Congresso Nacional quanto ao Projeto de Lei da Câmara (PLC) 60, de 2011 (Projeto de Lei Original 5.894, de 2009, de iniciativa da Presidência da República), em



tramitação nessa Casa, cujo objetivo é dotar o Ibama e o ICMBio dos recursos humanos necessários ao bom desempenho de suas funções;

- V. Autorizar, em conformidade as arts. 243 e 250, II e III, do Regimento Interno do TCU; parágrafos 196-207 do Manual Anop, aprovado pela Portaria Segecex 4/2010, e 167-169 do Anexo à Portaria TCU 280/2010; e Portaria Segecex 27/2009, o monitoramento da implementação do que vier a ser deliberado sobre as determinações e recomendações sugeridas nesta proposta de encaminhamento, a partir do acompanhamento anual do plano de ação, nas contas da Secretaria-Executiva do MMA, do Ibama e do ICMBio;
- VI. Encaminhar, em consonância com o art. 248 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e parágrafos 170-172 do Anexo da Portaria TCU 280/2010, uma via do inteiro teor do presente relatório e da deliberação que vier a ser adotada, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem, para a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização do Senado Federal (CMA), bem assim aos seguintes órgãos e entidades:
- 1) Ministério do Meio Ambiente (MMA);
  - 2) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama);
  - 3) Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio);
  - 4) Órgãos gestores estaduais: Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal - Brasília Ambiental (Ibram/DF); Instituto Estadual do Ambiente (Inea/RJ); Instituto Estadual de Florestas (IEF/MG); Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Piauí (Semar/PI) e Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SMA/SP);
  - 5) Unidades de conservação: Parques nacionais: de Brasília, Serra dos Órgãos/RJ, Caparaó/MG e Sete Cidades/PI; Reserva Biológica da União/RJ; Estação Ecológica Tupinambás/SP e Parque Estadual do Rio Doce/MG;
  - 6) Associação Brasileira das Empresas Geradoras de Energia Elétrica (Abrage) e The Nature Conservancy (TNC).
- VII. Arquivar, com fulcro no art. 250, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, o presente processo.

Brasília (DF), em 22 de abril de 2013.

Antônio de Moura Lima  
AFCE - Matrícula 2555-0

Carla Ribeiro da Motta  
AFCE - Matrícula 2485-6

Patrícia Maria Corrêa  
AFCE - Matrícula 2485-6



## Apêndices

### *Apêndice A – Detalhamento dos métodos utilizados*

Durante a fase de planejamento da auditoria, a equipe desenvolveu pesquisas bibliográficas sobre a legislação e trabalhos técnicos publicados sobre o tema compensação ambiental. Realizaram-se, também, reuniões com gestores do Ministério do Meio Ambiente, do ICMBio, do Ibama, da Caixa e com especialistas identificados.

Desenvolveram-se as seguintes técnicas de diagnósticos de auditoria na busca por aprofundar os conhecimentos quanto ao tema e no intuito de levantar problemas que poderiam demandar atenção mais apurada por parte da equipe de auditoria, e, ainda, por aprofundar a investigação:

- a) Análise *stakeholder*, na qual foram identificados os principais atores envolvidos e seus principais interesses;
- b) Análise *swot*, na qual foram levantadas forças, fraquezas, oportunidades e ameaças associadas à gestão dos recursos da compensação ambiental, bem como a cada modalidade de aplicação desses recursos;
- c) Mapa de processos, no qual foram representados o processo de trabalho desde a fixação da condicionante de compensação ambiental, até a emissão do atesto de cumprimento da obrigação, por parte do ICMBio.

Realizou-se teste piloto, em Brasília, nos dias 30/1 e 14/2/2013, com o objetivo de obter informações que pudessem auxiliar na construção do conhecimento sobre o tema compensação ambiental e testar a consistência e adequabilidade dos instrumentos de coleta de dados a ser aplicados na fase de execução da auditoria.

O teste piloto consistiu na realização de entrevistas com gestores do Parque Nacional de Brasília e técnicos do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal - Brasília Ambiental (Ibram), órgão executor de políticas ambientais e de recursos hídricos no DF, a quem compete, entre outras, o licenciamento ambiental e a gestão da compensação ambiental decorrente desse licenciamento, ou proveniente de licenciamento federal destinada a UC no Distrito Federal.

Organizou-se a matriz de planejamento de forma a contemplar os procedimentos previstos para a investigação das questões de auditoria durante a fase de execução.

Foram analisados 52 processos de compensação ambiental, sendo: 23 no Ibama e 29 no ICMBio, apresentados no Apêndice E - Processos de Compensação Ambiental analisados no Ibama e no ICMBio.

Os estudos de caso foram desenvolvidos durante os trabalhos de campo realizados, no período de 18/2 a 1º/3/2013, nas cidades e unidades de conservação/órgão gestor estadual, apresentadas na Tabela 13, a seguir.

**Tabela 13 - Cidades e locais visitados**

<b>CIDADE/UF</b>	<b>LOCAL VISITADO</b>
Belo Horizonte/MG	IEF/MG
Marliéria /MG	Parque Estadual Rio Doce/MG
Alto Caparaó/MG	Parna Caparaó/MG





## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental

CIDADE/UF	LOCAL VISITADO
Rio de Janeiro/RJ	Inea/RJ
Teresópolis/RJ	Parna Serra dos Órgãos/RJ
Rio das Ostras/RJ	Rebio da União/RJ
São Paulo/SP	SMA/SP
São Sebastião/SP	Esec Tupinambás/SP
Teresina/PI	Semar/PI
Piripiri /PI	Parna Sete Cidades/PI

A seleção das cidades e UCs a serem visitadas baseou-se em critérios que combinassem unidades de conservação que receberam e aplicaram os recursos da CA, em bens e serviços, e estados cujos órgãos gestores detinham experiência positiva quanto à gestão e aplicação dos recursos da compensação ambiental. Desse critério, excluíram-se as UCs localizadas na região da Amazônia Legal, considerando-se que há uma equipe deste Tribunal realizando auditoria com o objetivo de avaliar as unidades localizadas no bioma Amazônia (TC 034.496/2012-2).

Considerou-se ainda, a viabilidade de deslocamento não só quanto ao acesso, visto que a maioria das unidades encontrar-se em áreas rurais, cujo acesso se daria por pista não pavimentada, mas também a distância das UCs da capital dos estados, ponto inicial de partida da equipe.

Inicialmente, estavam previstas visitas ao Parque Nacional Serra da Bocaina, em São José do Barreiro/SP e à Área de Preservação Ambiental (APA) da Ibiapaba, em Viçosa/CE. Não obstante, na véspera do deslocamento da equipe de auditoria ao PARNA Serra da Bocaina, ocorreram chuvas intensas que inviabilizaram o acesso ao PARNA. Em relação à APA de Ibiapaba, as condições da estrada não permitiram que a equipe se deslocasse do Parna Sete Cidades até o município de Viçosa/CE e voltasse à Teresina, ainda com clareza para trafegar na estrada de terra em segurança, a tempo de pegar o voo para regresso a Brasília e fim da fase de execução.

As informações foram coletadas por meio de entrevistas estruturadas com gestores estaduais que atuam diretamente na gestão dos recursos da compensação ambiental, bem assim com os chefes e técnicos das unidades de conservação. Foram realizadas quatro entrevistas com gestores dos órgãos estaduais e seis entrevistas com chefes de UCs. Os roteiros de entrevistas utilizados constam do Apêndice G - Roteiros de entrevistas estruturadas aplicadas no trabalho de campo.

Entrevistaram-se, ademais, técnicos da ONG The Nature Conservancy (TNC) que prestou à equipe relevantes informações, consubstanciadas ao longo do relatório e deu notícia sobre o projeto em desenvolvimento sobre o instituto da compensação ambiental, no âmbito do Acordo de Cooperação firmado com o MMA, por meio da Diretoria de Proteção Ambiental (DPA).

Realizou-se, ademais, videoconferência da equipe de auditoria com um técnico indicado pela Associação Brasileira das Empresas Geradoras de Energia Elétrica (Abrage), no sentido de obter informações em relação ao tema compensação ambiental sob a ótica do empreendedor, em especial quanto aos empreendimentos licenciados pelo órgão federal (Ibama), tendo em vista que é imposto ao empreendedor a obrigação de apoiar a implantação e manutenção de unidades de conservação, no caso de empreendimentos de significativo impacto ambiental.

Após os estudos de caso, análise das entrevistas, papéis de trabalho, leitura de artigos acadêmicos, análise de processos, documentos e informações prestadas pelos órgãos, a equipe de auditoria sistematizou as principais constatações e propostas de recomendação/determinação e elaborou a matriz de achados que foi submetida ao supervisor e ao secretário da SecexAmbiental após o que, foi submetida a um painel de referência, no dia 26/3/2013, da qual participaram:



gestores do MMA, Ibama, ICMBio, Caixa, os assessores do Gabinete do Relator, Ministro-Substituto Weder de Oliveira, e técnicos da TNC.

Por último, foram consolidadas as sugestões e produzida versão final da matriz que orientou a elaboração do presente relatório de auditoria operacional, que foi submetido à apreciação dos gestores, em cumprimento ao disposto nas Normas de Auditoria do TCU (portaria 280/2010) e com observância aos princípios e padrões estabelecidos. As sugestões foram analisadas e compreendem o Capítulo 4 - Análise dos comentários dos gestores do presente relatório.



*Apêndice B – Localidades visitadas durante os trabalhos de campo*

**DISTRITO FEDERAL**

1) Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal - Brasília Ambiental (Ibram/DF)

Endereço: SEPN 511, Bloco C, Ed. Bittar - Cep: 70.750-543

2) Parque Nacional de Brasília

Endereço: Rodovia DF 003, Km 8,5 - Brasília/DF

**MINAS GERAIS**

1) Instituto Estadual de Florestas (IEF/MG)

Endereço: Rodovia Prefeito Américo Gianetti, s/n, Bairro Serra Verde, Centro Administrativo, Ed. Gerais, Belo Horizonte/MG

2) Parque Estadual do Rio Doce

Endereço: BR 320, entrada para o Parque no Km 6,5 (estrada de terra), Marliéria/MG

3) Parque Nacional do Caparaó

Endereço: Rua Vale Verde, s/n - Zona Rural de Alto Caparaó/MG

**RIO DE JANEIRO**

1) Instituto Estadual do Ambiente (Inea/RJ)

Endereço: Rua Venezuela 110, Centro, Rio de Janeiro/RJ - Cep:

2) Parque Nacional Serra dos Órgãos

Endereço: Av. Rotariana s/nº, Alto, Teresópolis/RJ (Sede Teresópolis).

3) Reserva Biológica da União

Endereço: Rodovia BR 101 Km 185, Rocha Leão, Rio das Ostras/RJ

**SÃO PAULO**

1) Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SMA/SP)

Endereço: Av. Professor Frederico Hermann Jr., 345.

Pinheiros, São Paulo - SP, Cep: 05459-900

2) Estação Ecológica Tupinambás

Endereço: Sede da Esec - Av. Manoel Hypólito do Rêgo, 1907, Praia do Arrastão, São Sebastião/SP

**PIAUI**

1) Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Piauí (Semar/PI)

Endereço: Rua 13 de Maio, nº 307 Centro/Norte 5º Andar, Cep: 64001-150, Teresina-PI

2) Parque Nacional Sete Cidades

Endereço: BR 222, entrada para o Parque no Km 64 (estrada de terra), Piracuruca/PI



*Apêndice C - Bens e Serviços adquiridos com recursos da CA nas UCs visitadas*

**Esec Tupinambás/SP**

DESCRIÇÃO	PJ/PF	VALOR R\$ (Liquido)	VALOR R\$ (DARF)	Objetivos
012 - Implementação de UC	Office Service Equipamentos e Serviços para Escritório Ltda	4.998,00	-	duas unidades de multifuncional ,arca brother modelo MFC - 8890DW 23/12/2009
012 - Implementação de UC	Pituba Comércio e Serviços Ltda	1.024,15	63,65	1 binóculo - 26/11/2010
012 - Implementação de UC	Ivelco Comércio e Distribuição de Equipamentos Ltda	589,45	-	cama beliche montável tomando em duas camas 05/04/2010
012 - Implementação de UC	Tabelião de Notas e Anexo de São Sebastião - SP	1.395,01	-	pagamento de custas e envolvimento da escritura do imóvel situado à Av. Dr. Manoel Mipólito do Rego, 1907, São Sebastião/ SP para a ação de reg. Fundiário 03/05/2010
012 - Implementação de UC	Olga Maria Fiorante Gualda	290.000,00	-	Pagamento referente à regularização fundiária 03/05/2010
012 - Implementação de UC	Use Móveis para Escritório Ltda	1.770,02	109,98	estante alta aberta 19/05/2010
012 - Implementação de UC	MMC Automotores do Brasil Ltda	62.882,79	3.907,21	Veículo Mitsubishi L200 4x4 Gl 2.5 D MT - 23/02/2010 - Ata de Reg. Peças do Min. Saúde/DF - Pregão Eletrônico P/R preços 96/2009-processo 25000.499974/2009-14
012 - Implementação de UC	LENOVO Tecnologia Brasil Ltda	9.132,55	567,45	Dois notebooks - 17/02/2011
011 - Plano de Manejo	Italian Alimentos	9.303,56	-	Gêneros alimentícios - 29/08/2011
011 - Plano de Manejo	Universo Marinho (João Alfredo Moura Andreoli)	7.968,00	-	Aparelho telefônico TELEJI - 09/11/2011 - NF-descrição: LOCAÇÃO DE CILINDROS - 320 UNIDADES-TIPOS- 80 200 BAR)
011 - Plano de Manejo	Filtrosul Comercial de Filtros Ltda	1.525,94	78,46	Filtro lubrificante motor-10/01/2012



### Esec Tupinambás/SP

DESCRIÇÃO	PJ/PF	VALOR R\$ (Liquido)	VALOR R\$ (DARF)	Objetivos
012 - Implementação de UC	Flexnautica Comércio e Serviços Ltda	234.910,00	-	Barco inflável SR760 com 2 motor de popa de 225 HP e reboque - 17/02/2012 marca flexboat, modelo SR 760, ano/modelo 2011 - cor verde
011 - Plano de Manejo	Italian Alimentos Ltda	4.807,91	303,39	Fornecimento de refeições(café da manhã-61, coffe break-73, almoço-78, coffe break II-78, jantar-80,ceia-3)- 11/05/2012
011 - Plano de Manejo	Italian Alimentos Ltda	-	74,80	Retenção imposto do nº 12
011 - Plano de Manejo	It Alimentos Ltda	4.898,00	-	Fornecimento de transporte no período de 26 a 29/03-km rodados(800xR\$ 1,5500)=1.240,00 e diárias de ônibus executivos (1X3.658,00) - 11/05/2012
012 - Implementação de UC	Espanha Comércio de Filtros Ltda	4.677,69	-	Filtro de óleo (4.418,40) e filtro de ar (259,29) - 22/06/2012
012 - Implementação de UC	Bellsub Comércio de Materiais Esportivos Ltda	5.838,00	-	Cilindro de alumínio e válvula - 2º estágio - 24/09/2012
012 - Implementação de UC	Tecnisub Indústria e Comércio	11.853,11	736,49	Compressor, console e regulador do primeiro estágio - 30/11/2012
012 - Implementação de UC	Aquática Comercial Náutica Ltda	2.619,96	-	
		666.035,57		



**Parna Brasília/DF**

DESCRIÇÃO	PJ/PF	VALOR R\$ (Líquido)	VALOR R\$ (DARF)	Objetivo
012 - Implementação de UC	Hanashiro Máquinas Agrícolas Ltda	21.200,00	-	microtrator cultiv motorizado Tc 14 sem rotstd com aparador em 07/06/2010.
012 - Implementação de UC	Aliança Comércio de Máquinas Agrícolas Ltda	4.989,95	310,05	Roçadeira P/CC/M RPCO 1500 C/R em 26/11/2010
012 - Implementação de UC	MMC Automotores do Brasil Ltda	125.765,57	7.814,43	compra de 2 veículos L200 4x4 GL 2.5 L D MT - adesão à até de rg de preço do min. As'ude 96/2009 pregão eleit. Em 14/01/2010
012 - Implementação de UC	MMC Automotores do Brasil Ltda	129.823,49	8.066,57	Compra de 2 veículos mitsubishi - L200 4x4 gl25 dmt - 12/08/2010. Ata de RP Min, saúde/DF P.E.R.P. nº96/2009 - Proc. 2500.499974/2009-19
012 - Implementação de UC	Agora Soluções em Telecomunicações	115.583,90	7.181,79	Fornecimento e instalação de rádios portáteis, repetidora, estações fixas e móveis em 10/05/2011.
012 - Implementação de UC	MotoFácil Veículos Ltda	34.082,28	2.117,72	Compra de 4 motocicletas em 18/05/2011
012 - Implementação de UC	Agora Soluções em Telecomunicações	2.084,15	129,49	Idem 7 em 27/06/2011
012 - Implementação de UC	VisioFilm Com. e Serv. de Conservação	7.943,00	-	Fisiofilm 7943,00 e, 01/08/2011 - ofício ICM Bio
012 - Implementação de UC	Sound Station Audio e Vídeo Com. e Imp. Ltda	738,00	-	? - 09/08/2011 - codumentos faltantes - estagiários devolveram ofício ICMBio original.
012 - Implementação de UC	Anderson Antônio de Menezes Comércio	1.670,55	-	
012 - Implementação de UC	Jorc Comércio de Peças	433,03	26,91	
012 - Implementação de UC	SC&M Comercial de Materiais de Escritório e Informática Ltda	1.455,41	-	Compra de bibliocanto, extérmica, cavalete, forno microondas, roteador, ventilador em 17/08/2011
012 - Implementação de UC	PHD Engenharia Térmica	1.325,00	-	Ar condicionado em 17/08/2011. (aquisição)
012 - Implementação de UC	Informática.com Ltda	894,42	55,58	Compra de TV LCD em 17/08/2011
012 - Implementação de UC	Irmãos Iskandar Ltda	1.252,00	-	Compra de armários aço paneliro duplo Ainte Br em 17/08/2011
012 - Implementação de UC	Actual Informática e Tecnologia Ltda	1.017,90	-	Compra de cd player e nobreak em 17/08/2011
012 - Implementação de UC	Wettor Comércio de Equipamentos Ltda	900,00	-	Compra de caixa térmica de 95 L em 23/08/2011.
012 - Implementação de UC	Emílio Ramos Braga	185,80	-	Binóculo em 29/08/2011.
012 - Implementação de UC	Wettor Comércio de Equipamentos Ltda	3.710,00	-	Mesa de cozinha, tampo de mármore, 4 cadeiras com poltronas- marca: metalmix em 05/09/2011.
012 - Implementação de UC	Sinergia Comércio e Serviço Ltda	4.270,26	-	6 fogões de 4 bocas, 1 freezer vertical, 1 geladeira frost free em 05/09/2011.



**Parna Brasília/DF**

DESCRIÇÃO	PJ/PF	VALOR R\$ (Liquido)	VALOR R\$ (DARF)	Objetivo
012 - Implementação de UC	Intelbras S.A. Industria de Telecomunicação Eletrônica	3.932,65	244,35	Central PABX, placa identificadora, placa ramal, placa de tronco, serviço de instalação em 09/09/2011.
012 - Implementação de UC	Wettor Comércio de Equipamentos Ltda	2.056,00	-	Fogão industrial em 09/09/2011.
012 - Implementação de UC	Arquimedes Automação e Informática Ltda	11.436,70	257,30	Sistema arquimedes Corporativo B intel core, mouse pad, arquimedes, MB, windows 7 Pro, monitor de 21,5", teclado usb, placa de vídeo 512 MB, HD 500 GB Sata, mouse, gabinete slim, 4 Gb DDR 3, gravadora DVDR em 28/09/2011.
012 - Implementação de UC	Wettor Comércio de Equipamentos Ltda	297,00	-	Perfuradora de papel espiral, funcional manual, capac. Perfuração: 15 fl. marca: lassane 14/10/2011.
012 - Implementação de UC	Wettor Comércio de Equipamentos Ltda	3.010,00	-	Cama beliche em madeira, com medidas aprox. de 1,60m x 0,88x1,88( AxLxC) - marca: Fritz em 17/10/2011.
012 - Implementação de UC	Karoline Stolf de Souza	79,95	-	Relógio redondo em 24/10/2011.
012 - Implementação de UC	PDM Patureba Com. De Equip. Ltda	5.178,00	-	Vasilhames de gás vazios tipo P2 w P13 em 24/10/2011.
012 - Implementação de UC	Aster Engenharia e Informática Ltda	324,80	-	Liquidificador 5 unidades em 07/11/2011.
012 - Implementação de UC	Nativa Distribuição de Suprimentos Ltda	4.105,16	-	34 colções de solteiro espuma de polimetano J33 0,88x1,88x14 em 21/11/2011.
012 - Implementação de UC	APF Telecomunicações Ltda	6.800,00	-	Proj. para consignação de 3 pares de frequência de rádio comunicação Em 29/11/2011.
012 - Implementação de UC	WM Eletroeletrônicos	1.770,00	-	Bebedouro de coluna em 08/12/2011.
012 - Implementação de UC	Comercial JSM Produtos Agropecuários	237,90	-	Forno elétrico capacidade 28 L 1500 W britania em 12/12/2011.
012 - Implementação de UC	Vítec 2005 Comércio e Instalações de Equipamentos	9.800,00	-	10 aparelhos de GPS em 14/12/2011.



**Parna Brasília/DF**

DESCRIÇÃO	PJ/PF	VALOR R\$ (Líquido)	VALOR R\$ (DARF)	Objetivo
012 - Implementação de UC	Waap Sistemas Ltda	50.000,00	-	Abrigo de passageiro ecológico em perfil, mod. Plástico vazado, min. 6 assentos, cor nogueira, banco duplo em madeira c/ 8 degraus, banco em madeira plástico p/ vestuário, mesa de piquenique c/ 2 bancos ( valor maior que o discriminado para o PARNA -compra conjunta para outros Ucs) - 19/12/2011.
012 - Implementação de UC	Waap Sistemas Ltda	28.595,00	-	Compra conjunta para abrigo passageiro ecológico em perfil, mad. Plástica, vazada, min. 6 assentos 3x2,8x0,45 cor: nogueira, banco duplo em mad. Plástica 48 degraus 1,5x0,9x0,9 nogueira, banco mad. Plástica para vestuário 70mmx30mm com 1,70x0,50x0,45 nogueira, bando em mad. plástico com encosto com 3 lugares medindo min. 1,50x0,90x0,90 nogueira, mesa de piquenique em mad. plástico, tampo de mesa com no min. 1,50x0,80 com 2 bancos 1,50x0,28 em 19/12/2011.
012 - Implementação de UC	Gráfica e Editora Brasil Ltda	4.795,30	314,66	Produção e geração de antazes e de marcadores de pág. Em 26/12/2011.
012 - Implementação de UC	Gráfica e Editora Brasil Ltda	-	268,95	ISS (imposto) item acima 26/12/2011.
012 - Implementação de UC	Compax Comércio de Informática Ltda	2.134,32	-	2 adaptadores USB, 2 aparelhos DVD, 2 filmadoras digitais em 28/12/2011.
012 - Implementação de UC	Marca Comércio e Serviços de Sinalização	166.965,00	-	Serviço de projeto gráfico (sinais indicativos, sinalização interna e interpretativa) e o de arquitetura de suportes 04/01/2012.





**Parna Brasília/DF**

DESCRIÇÃO	PJ/PF	VALOR R\$ (Líquido)	VALOR R\$ (DARF)	Objetivo
012 - Implementação de UC	Marca Comércio e Serviços de Sinalização	132.035,00	-	Serviço de projeto gráfico (sinais indicativos, sinalização interna e interpretativa) e o de arquitetura de suportes em 04/01/2012.
012 - Implementação de UC	Vicks Distribuição de Informática e Eletrônicos Ltda	5.310,00	-	3 cafeteiras eletrônicas, 2 calculadoras elétricas, 13 máquinas fotográficas em 24/01/2012.
012 - Implementação de UC	Tesus Uniformes	6.450,00	-	Coletes caqui Parna BSB/ICMBio bordado - M(50), G(20), P(6), GG(10) em 24/02/2012.
012 - Implementação de UC	Comercial Montepedra Ltda	2.100,00	-	Bancadas de granito branco siena - 7 unidades 14/03/2012.
012 - Implementação de UC	CMR - Estúdio Criativo Ltda	3.312,63	-	Ampliação de fotos fine art 80x55 para uso em Expo. Comemorativa parna BSB 50 anos em 14/03/2012.
012 - Implementação de UC	CMR - Estúdio Criativo Ltda	-	174,35	ISS serviço acima 12/04/2012.
012 - Implementação de UC	Marca Comércio e Serviços de Sinalização	26.566,70	2.934,60	Serviços? Aditivo ao pregão eletr. 08/2011 em 12/04/2012.
012 - Implementação de UC	Marca Comércio e Serviços de Sinalização	-	1.552,70	ISS serviço acima 12/04/2012.
012 - Implementação de UC	Link Produção Visual Ltda	4.322,50	-	Restauo de maquetes 2,5x3 m e 3,5x4 m em 18/04/2012.
012 - Implementação de UC	Link Produção Visual Ltda	-	227,50	ISS serviço acima em 18/04/2012.
012 - Implementação de UC	Real Soluções Automotivas Ltda	4.532,00	-	Reforma carretinha em 15/06/2012.
012 - Implementação de UC	Vicks Distribuição de Informática e Eletrônicos Ltda	446,70	-	Carregador de bateria em 17/07/2012.
012 - Implementação de UC	Santiago & Cintra Consultoria Ltda	1.456,84	152,04	Prest. De serviço licença uso de imagem de satélite rapideye - multiuser... N3A em 23/07/02012.
		979.203,85		



### Parna Serra dos Órgãos/RJ

DESCRIÇÃO	PJ/PF	VALOR R\$ (Liquido)	VALOR R\$ (DARF)	Objetos
012 - Implementação de UC	Effort Comunicação Ltda	94.482,91	13.435,89	
012 - Implementação de UC	Effort Comunicação Ltda	22.231,28	3.161,38	Medição e entrega dos produtos 1 e 2 conforme contrato 24/2009 - Proc. Adm 02045.00154/2008-76 em 03/11/2009
012 - Implementação de UC	Natsu Niterói Com. de Automóveis, F	77.367,76	4.807,24	Veículo L200 4x4 branca 2009/2010 em 22/03/2010 - não foi informado o proc. Licitatório.
012 - Implementação de UC	Effort Comunicação Ltda	49.618,74	7.056,00	Medição e entrega produto 4 conforme contrato 24/2009 em 02/03/2010
012 - Implementação de UC	Effort Comunicação Ltda	50.275,58	7.149,41	Medição e entrega prod. 4 conforme contrato 24/2009 em 17/05/2010
012 - Implementação de UC	Effort Comunicação Ltda	13.837,05	1.967,69	Medição e entrega prod. 4 conforme o contrato 24/2009 em 30/06/2010 (implantação de exposições internas para o centro de visitantes da sede.
012 - Implementação de UC	Effort Comunicação Ltda	14.518,87	902,13	Medição e entrega prod. 4 conforme o contrato 24/2009 em 05/11/2010.
012 - Implementação de UC	Objetiva Comércio e Serviços em Co	61.540,97	4.061,08	Serviço revisão do telhado e reforma geral dos banheiros, ampliação cozinha e refeitórios, pintura externa e interna, revisão elétrica, hidráulica, sanitária do centro de operação da sede teresópolis do Parna em 09/06/2011.
012 - Implementação de UC	Objetiva Comércio e Serviços em Co	-	3.818,11	Imposto GPS do item acima.
012 - Implementação de UC	Objetiva Comércio e Serviços em Co	26.474,50	4.105,34	Idem 9 em 19/09/2011.
012 - Implementação de UC	Objetiva Comércio e Serviços em Co	55.408,00	8.592,00	Serviço 2ª medição obra: mobilização de obra, serviço técn. Prof., confecção de contrapiso e piso, aluguel de máquinas, revestil, inst. Elétrica e hidr., iluminação e complementos hidráulicos, esgoto e cobertura em 19/09/2011.
012 - Implementação de UC	Santiago & Cintra Consultoria Ltda	725,16	75,68	prest. de serviço licença para uso de imagem satélite rapidezeye - multiuser N3A 20/07/2012
012 - Implementação de UC	Ticket Serviços S.A.	4.648,06	485,08	Conserto de veículo em 28/12/2012.
		530.745,91		



**Parna Sete Cidades/PI**

DESCRIÇÃO	PJ/PF	VALOR R\$ (Liquido)	VALOR R\$ (DARF)	Objetivo
014 - Estudo para criação de UC	CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento	407.500,00	-	Pesquisa - retificação
012 - Implementação de UC	Barranova Construções Locações e Serviços Lt	269.028,76	-	1ª medição conclusa e atestada da execução das obras de recuperação e adaptação do PARNA 29/12/2011
012 - Implementação de UC	Rivoli Veículos	91.325,50	5.674,50	Veículo tipo microônibus 12/01/2012
012 - Implementação de UC	Barranova Construções Locações e Serviços Lt	230.747,43	-	obra de recuperação e adaptação 09/03/2012
012 - Implementação de UC	Prefeitura Municipal de Piracuruca	-	4.709,13	Retenção ISS do item 3 acima
012 - Implementação de UC	Barranova Construções Locações e Serviços Lt	138.242,46	-	4ª medição conclusa e atestada da execução das obras de recuperação e adaptação do PARNA - 18/04/2012
012 - Implementação de UC	Prefeitura Municipal de Piracuruca	-	2.821,27	retenção de ISS do item 5 acima
012 - Implementação de UC	Barranova Construções Locações e Serviços Lt	256.021,33	-	2ª medição conclusa e atestada da execução ... - 18/04/2012
012 - Implementação de UC	Prefeitura Municipal de Caracol	-	5.224,93	ISS do item 7 acima
		1.411.295,31		



**Rebio União/RJ**

DESCRIÇÃO	PJ/PF	VALOR R\$ (Liquido)	VALOR R\$ (DARF)	Objetivo
012 - Implementação de UC	Máxima Distribuidora de Alimento Ltda	5.873,25	-	Forno microondas, refrigerador 458 L, fogão 4 bocas em 26/01/2010
012 - Implementação de UC	Use Móveis para Escritório Ltda	7.874,71	489,29	2 armários baixos fechados, 8 mesas retangular com 2 gavetas em 19/05/2010
012 - Implementação de UC	LENOVO Tecnologia Brasil Ltda	4.566,27	283,73	compra conjunta de notebooks, mouse, cabo telefônico, maleta exec, advanced mini deck para thinkpad em 17/02/2011.
012 - Implementação de UC	Quadrante Construtora e Serviços Ltda	46.798,34	-	Serviço de reformas e ampliação 2ª medição com a conclusão da obra em 17/05/2011.
012 - Implementação de UC	Quadrante Construtora e Serviços Ltda	30.838,04	-	Serviço de reformas e ampliação 1ª medição em 20/05/2011- reforma e adapt. Do depósito em alojamento para o prevfogo.
012 - Implementação de UC	Quadrante Construtora e Serviços Ltda	67.975,60	-	1ª medição- construção sala de exposição 30/06/2011
012 - Implementação de UC	Quadrante Construtora e Serviços Ltda	34.733,60	-	2ª medição- construção sala de exposição 23/09/2011
012 - Implementação de UC	Quadrante Construtora e Serviços Ltda	38.714,95	2.540,46	Obras sala de exposições 04/01/2012
012 - Implementação de UC	Quadrante Construtora e Serviços Ltda	-	2.171,33	
		242.859,57		

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental*Apêndice D – Normativos sobre o tema***LINHA DO TEMPO**

1981	1987	1996	2000	2002	2004	
31/8/1981	3/12/1987	18/4/1996	18/7/2000	22/8/2002	31/8/2004	12/2004
<b>Lei 6.938/1981</b>	<b>Resolução Conama 10/87</b>	<b>Resolução Conama 2/96</b>	<b>Lei 9.985/2000 - Snuc</b>	<b>Decreto 4.340/2002</b>	<b>IN Ibama 47/2004</b>	<b>ADIN 3378</b>
Política Nacional do Meio Ambiente - estabelece que é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados por sua atividade	Para reparação dos danos ambientais, empresas responsáveis teriam que financiar implementação/manutenção Estação Ecológica - =>>0,5% custos totais empreendimento	Amplia possibilidade UC implantada e mantida: qualquer unidade de uso indireto (não apenas Estação Ecológica)	Criação da compensação ambiental (>0,5% custos totais do empreendimento) - órgão licenciador define UC beneficiária	Estabeleceu que competia ao conselho de cada mosaico de unidades de conservação a alocação dos recursos advindos da compensação referente ao licenciamento ambiental de empreendimentos com significativo impacto ambiental. <b>(alterada, em parte, pelos Decretos 5.566/2005 e 6.848/2009)</b>	estabelece procedimentos para a gestão da compensação ambiental no âmbito do IBAMA. <b>(revogada pela IN Ibama 8/2011)</b>	Autoria: Confederação Nacional da Indústria (CNI) referente à cobrança da compensação ambiental - Alegações: violação dos princípios da legalidade, da harmonia e independência dos poderes, da razoabilidade e da proporcionalidade; entendimento de que a indenização prévia (sem a anterior mensuração e a comprovação da ocorrência de dano) configura enriquecimento sem causa pelo Estado / foi questionada a base de cálculo da compensação, por considerá-la injusta e irrazoável

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental**Apêndice D – Normativos sobre o tema****LINHA DO TEMPO**

2005		2006			2007	
6/2005	26/10/2005	16/3/2006	16/3/2006	2º sem/2006	1/3/2007	5/10/2007
<b>Nova proposta do Ibama</b>	<b>Decreto 5.566/2005</b>	<b>Acordo Cooperação Ibama x Caixa</b>	<b>Resolução Conama 371/2006</b>	<b>Comp. Amb. até 2% (PR)</b>	<b>Projeto de Lei 266/2007</b>	<b>Portaria Conjunta MMA/Ibama/ICMBio</b>
Mudanças: foco na conservação da biodiversidade, não consideração de possíveis impactos futuros da operação dos empreendimentos, avaliação apenas dos danos não mitigáveis, não consideração de um impacto mais de 1 vez no cálculo	dá nova redação ao <i>caput</i> do art. 31 do Decreto 4.340/2002. Estabeleceu que nos casos de licenciamento ambiental de significativo impacto ambiental (assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento no EIA/RIMA), o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e a manutenção de unidade de conservação do grupo de proteção integral (estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, monumento natural e refúgio de vida silvestre)	Objetivo: gerenciar recursos da compensação ambiental - Vigência: 24 meses (aplicação/monitoramento/execução CA) Criação do Fundo de CA	Estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental. Fixou o pagamento da compensação ambiental em 0,5% do custo total previsto para a implantação, do empreendimento, até que o órgão ambiental estabelecesse e publicasse metodologia para definição do grau de impacto ambiental	Decreto com nova metodologia de cálculo	Estabelecia critério de graduação no cálculo da compensação ambiental; proposta de escala de 0,2% a 0,5% dos custos totais de implantação do empreendimento; graduação dos impactos em três áreas de características especiais; aperfeiçoava a Lei do Snuc mediante inserção de conceitos utilizados na identificação, cálculo e aplicação dos recursos (impacto negativo não mitigável, plano de aplicação, plano de trabalho, termo de compromisso, custo total de implantação do empreendimento e fator adicional). Desde 14/3/2007, na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS)	Cria a Câmara de Compensação Ambiental, integrada pelos titulares das seguintes unidades e representantes das seguintes entidades: DILIC/Ibama; diretorias do ICMBio, SBF do MMA, ABEMA e ANAMA. Tem por objetivo, entre outros, examinar e propor a aplicação das medidas compensatórias a serem utilizadas nas unidades de conservação existentes ou a serem criadas. <b>(revogada pela Portaria Conjunta MMA/Ibama/ICMBio 205/2008)</b>

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental*Apêndice D – Normativos sobre o tema***LINHA DO TEMPO**

2008				
9/4/2008	06/2008	17/7/2008	17/8/2008	19/11/2008
<b>Julgamento ADIN 3378/2008</b>	<b>Reclamação 8465 (ação no STF)</b>	<b>Portaria Conjunta MMA/Ibama/ICMBio 205/2008</b>	<b>Portaria Conjunta MMA/Ibama/ICMBio 225/2008</b>	<b>Contrato de Prestação de Serviços 71/2008 - Caixa e ICMBio</b>
Constitucionalidade da compensação ambiental, mas o seu valor deve ser proporcional ao dano causado pela obra - inconstitucionalidade do valor mínimo de 0,5%	Proposta pelo ISA e Amigos da Terra contra teto de 0,5%	Cria a Câmara Federal de Compensação Ambiental (CFCA), com caráter deliberativo, com a atribuição, entre outras, de propor critérios de graduação de impactos ambientais para fim de cálculo do valor devido a título de compensação ambiental, bem como os procedimentos administrativos e financeiros para execução dos recursos advindos da compensação ( <b>revogada pela Portaria conjunta MMA/Ibama/ICMBio 415/2010</b> ) Composta por representantes do: MMA, Ibama, ICMBio, Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA), Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA), Confederação Nacional da Indústria (CNI) e Academia, ONG indicada pelo Fórum Bras. ONG e Mov. Sociais para o MA e Desenv. (FBOMS)	Cria o Comitê de Compensação Ambiental Federal (CFCA), com as atribuições, entre outras: de deliberar sobre a divisão e a finalidade dos recursos oriundos da compensação ambiental federal para as unidades de conservação beneficiada ou a serem criadas, inclusive as atividades necessárias ao fortalecimento do Snuc, informando ao empreendedor, à DILIC/IBAMA, ao órgão central ou aos órgãos executores; receber, do órgão, integrante do Snuc, gestor da unidade de conservação beneficiada, documento atestando o cumprimento das obrigações quanto à CA; consolidar os documentos recebidos na forma do explicitado no item anterior, com vistas a demonstrar a quitação das obrigações do empreendedor, por empreendimento, com a compensação ambiental; e receber do órgão, integrante do Snuc, gestor da unidade de conservação beneficiada, com a finalidade de instrução dos respectivos processos, eventuais relatórios relacionados à auditoria, monitoria e avaliação dos recursos aplicados.	Gestão financeira e execução dos recursos da CA por meio de contas escriturais na Caixa

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental*Apêndice D – Normativos sobre o tema***LINHA DO TEMPO**

2009		2010
14/5/2009	11/11/2009	3/11/2010
<b>Decreto 6.848/2009</b>	<b>Acórdão TCU 2650 - P</b>	<b>Portaria MMA 416/2010</b>
<p>Ibama: estabelece grau de impacto a partir do EIA/RIMA. Institui Câmara de Compensação Ambiental no MMA - estabelece prioridades e diretrizes para aplicação da compensação ambiental. Estabelece metodologia de cálculo da CA.</p> <p>Ibama: realizar cálculo CA, definir destinação CA, ouvido o ICMBio - aplicação recursos CA - valor máx CA: 0,5% - exclusão de itens do custo.</p>	<p>1. O art. 36 da Lei 9.985/2000 cria para o empreendedor, nos casos nela previstos, obrigação de fazer, consistente em praticar atos para apoiar a implantação e a manutenção de unidades de conservação; 2. O empreendedor encontra-se obrigado a destinar e empregar recursos seus, até o limite legal, nessa finalidade específica; A execução direta dessas atividades pelo empreendedor decorre diretamente da disciplina legal; A Lei não cria para o empreendedor obrigação de pagar ou recolher certa quantia aos cofres públicos, a título de compensação ambiental, nem há respaldo legal para arrecadação, cobrança ou exação de qualquer pagamento ou contribuição a esse título; Não há previsão legal para que recursos, destinados pelo empreendedor, para apoiar a implantação e manutenção de unidades de conservação, sejam arrecadados, geridos ou gastos pelos órgãos públicos responsáveis pela fiscalização ambiental ou pela gestão das unidades de conservação.</p> <p>6. Ao órgão de licenciamento ambiental cabe apenas definir o montante destinado pelo empreendedor a essa finalidade, bem como as unidades de conservação a serem criadas ou apoiadas pelas atividades custeadas por recursos privados.</p>	<p>Após revogação da Portaria 205/2008, pela Portaria 415/2010, foi criada a Câmara Federal de Compensação Ambiental para atendimento art. 32 Decreto 4340/02 com redação do Decreto 6848/09, que estabeleceu prioridades e diretrizes para aplicação CA, agilizar regularização fundiária das UCs, elaborar/implantar planos de manejo, avaliar e auditar metodologia e procedimentos cálculo CA, deliberar, sob forma de resolução, proposições e recomendações visando ao cumprimento da legislação ambiental referente à CA federal. Representantes: MMA, Ibama, ICMBio, Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA), Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA), Confederação Nacional da Indústria (CNI) e Academia.</p>



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental*Apêndice D – Normativos sobre o tema***LINHA DO TEMPO**

2011				
30/7/2011	14/7/2011	17/8/2011	24/8/2011	22/11/2011
<b>Portaria Conjunta MMA/Ibama/ICMBio 225/2011</b>	<b>IN Ibama 8/2011</b>	<b>Portaria s/nº</b>	<b>Resolução 1/2011</b>	<b>IN ICMBio 20/2011</b>
Criação Comitê de Compensação Ambiental Federal - CCAF no âmbito do Ibama (órgão colegiado) - Pres: Ibama / Membros: indicados pelo MMA e ICMBio - deliberar sobre a divisão e finalidade dos recursos da CA fed para as UCs beneficiadas ou a serem criadas - São atribuições do CCAF, entre outras, deliberar sobre a divisão e a finalidade dos recursos oriundos da compensação ambiental federal para as unidades de conservação beneficiadas ou a serem criadas, inclusive as atividades necessárias ao fortalecimento do Snuc, informando ao empreendedor, à DILIC/IBAMA, ao órgão central ou a os órgãos executores, integrantes do Snuc, observando as normas atinentes	Revoga a IN Ibama 47/2004. Regulamenta, no âmbito do Ibama, o procedimento da compensação ambiental, definindo as competências e a forma de cálculo da compensação ambiental	Nomeia integrantes Comitê de CA Fed - CCAF	Estabelece Regimento Interno Câmara Federal de CA - CFCA	Regula procedimento administrativo para celebração de termos de compromisso para o cumprimento às obrigações de compensação ambiental dirigidas a unidades de conservação federais, nos termos da exigência estabelecida no art. 36 da Lei 9.985/2000 (ICMBio x empreendedor)



*Apêndice E - Processos de Compensação Ambiental analisados no Ibama e no ICMBio*

**Ibama**

Nº	Nº DO PROCESSO	EMPREENHIMENTO	EMPREENDEDOR	VR - R\$	GI - %	CA - R\$	UC BENEFICIADA	R\$ POR UC	LINHA DE APLICACAO
1	02001.001716/2012-91	Usina Nucleoelétrica Angra 3 da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto - CNAEA	Eletrobrás Temonuclear S/A - TERMONUCLEAR	R\$ 8.016.800.000,00	0,5	R\$ 40.084.000,00	Prioridade I: Parna Serra da Bocaina (1); Esec Tamoios (2), APA de Cairuçu (3); RPPN Gleba O Saquinho de Itapirapuã (4). Prioridade II: Esec Tamoios (5) e APA Cairuçu (6)	Prioridade I: 38.255.000,00 (1); 1.384.000,00 (2); 395.000,00 (3); 50.000,00 (4). Prioridade II: 150.000,00 (5) e 60.000,00 (6 - A); 405.500,00 (6 - B) e 40.000,00 (6 - C)	Prioridade I: Regularização fundiária e demarcação de terras (1); idem (2); elaboração de plano de manejo e/ou atividades de proteção da UC (3); elaboração de plano de manejo (4). Prioridade II: elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo (5); realização de
2	02001.001310/2012-17	Gasoduto Campinas - Rio - Gascar	Consórcio Malhas Sudeste Nordeste	R\$ 587.091.990,52	0,5	R\$ 2.935.460,00	vide fls. 85 e 86	vide fls. 85 e 86	vide fls. 85 e 86
3	02001.007018/2012-08	Produção e escoamento de óleo e gás dos campos de Bijupirá e Salema, Bacia de Campos/RJ	Shell Brasil Petróleo Ltda.	R\$ 1.412.460.000,00	0,5	R\$ 7.062.300,00	PARNA marinho de abrolhos (BA), Rebio Marinha Avoredo (SC) e Estudos de criação de UCPIs marinhas	3.014.400,00; 3.260.000,00 e 787.900,00	Implementação da unidade (1 e 2) e estudos de criação (3)
4	02070.000204/2008-16	LT 500 KV Itacaiunas - Colinas	ATE III Transmissora de Energia S/A	R\$ 203.767.309,00	0,5	R\$ 1.018.836,55	Reserva Biológica de Gurupi; Parque Estadual Serra dos Maritimos/ Andorinhas	318.836,55 e 600.000,00; 100.000,00	Implementação da UC e regularização fundiária; a ser definido pelo órgão gestor
5	02001.004858/2011-20	LT 500 Kv trecho Mesquita/MG - Viana/ES	MGE Transmissão S/A	R\$ 246.597.129,91	0,5	R\$ 1.232.985,65	RB de Duas Bocas; RPPN Feliciano Miguel Abdala, EE Ipanema, PNM Rota das Garças, PNM de Domingos Martins, APA Santana do Paraíso	fls. 74/75, 162/164 e 193/194	fls. 74/75, 162/164 e 193/194
6	02001.004856/2011-31	LT Oriximiná - Silves- Eng. Lechuga - Manaus (Lote C do Linhão Tucuruí)	Manaus Transmissora de Energia S.A.	R\$ 1.246.732.490,06	0,5	R\$ 6.233.662,45	fl. 60	fl. 60	fl. 66

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental**Ibama**

Nº	Nº DO PROCESSO	EMPREENDIMENTO	EMPREENDEDOR	VR - R\$	GI - %	CA - R\$	UC BENEFICIADA	R\$ POR UC	LINHA DE APLICACAO
7	02001.004854/2011-41	UHE Belo Monte	Norte Energia S/A	R\$ 19.907.925.145,63	0,5	R\$ 99.539.652,73	Progr de CA (integrante do PBA) aponta 2 projetos: de criação de UC e de manutenção de UC - nenhuma UC de prot integral na All ou AID do empreendimento -- Informação técnica 51/2011 - COHID/CGENE/DILIC/IBAMA de 28/7/11 analisa as propostas do Plano de CA	-	-
8	02001.004860/2011-07	LT Tucuruí - Xingu - Jurupari (Lote A do Linhão Tucuruí)	Linhas do Xingu Transmissora de Energia S/A	R\$ 580.511.169,28	0,5	R\$ 2.902.555,85	Processo paralisado, devido a recurso contra cálculo da CA	-	-
9	02001.004855/2011-96	LT Jurupari (Oriximiná e Jurupari - Laranjal do Jari - Macapá (Lote B do Linhão Tucuruí)	Linhas de Macapá Transmissora de Energia S/A	R\$ 491.024.167,66	0,5	R\$ 2.455.120,84		-	-
10	02001.007150/2011-21	LT Ribeiro Gonçalves/Balsas	Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A	R\$ 117.321.656,48	0,5	R\$ 586.608,28	PE do Mirador/MA, PN Chapada das Mesas/MA, EE Uruçuí-Uma/PI, Estudo de criação de UC	160.000,00; 160.000,00; 140.000,00 e 126.608,28	-
11	02001.003.230/2005-69	LT Serra da Mesa Samambaia	Furnas Centrais Elétricas S/A	R\$ 108.627.310,00	0,5	R\$ 543.136,55	APA do Planalto Central; APA Bacia do Rio Descoberto; PARNA de Brasília e FLONA de Brasília	138.784,00; 135.784,00; 135.784,00 e 135.784,00	implementação de UC para as duas primeiras; regularização fundiária (PARNA Brasília) e Implementação de UC (FLONA Brasília)
12	02008.000.287/2005-46	Expansão do Sistema de Distribuição de Energia Elétrica da Região Central do DF	Companhia Energética de Brasília (CEB)	R\$ 55.500.000,00	0,5	R\$ 277.500,00	PARNA de Brasília	277.500,00	implementação de UC

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental**Iba ma**

Nº	Nº DO PROCESSO	EMPREENDIMENTO	EMPREENDEDOR	VR - R\$	GI - %	CA - R\$	UC BENEFICIADA	R\$ POR UC	LINHA DE APLICACAO
13	02001.004860/2012-80	UHE Teles Pires	Companhia Hidrelétrica Teles Pires S/A	R\$ 3.194.251.565,00	0,5	R\$ 15.971.258,00	proposta ainda a ser submetida ao CCAF: Parque Estadual Cristalino I, Parque Estadual Cristalino II e PARNA do Juruena	ainda não definido pelo CCAF	ainda não definidas pelo CCAF. Há proposta de criação de novas UC
14	02001.001114/2012-34	UHE Santo Antônio - Jari	ECE Participações S/A	R\$ 739.583.998,00	0,5	R\$ 3.697.919,99	Estação Ecológica do Jari; PARNA Montanhas do Tumucumaque	2.000.000,00 e 1.697.919,00	Regularização Fundiária e demarcação de terras; aquisição de bens e serviços
15	02001.004850/2012-44	Atividade de Perfuração Marítima nos Blocos BM-ES-37, 38, 39, 40 e 41	Perenco Petróleo e Gás do Brasil Ltda.	R\$ 179.978.000,00	0,19	R\$ 341.958,20	proposta ainda a ser submetida ao CCAF: PARNA Abrolhos;; Refúgio de Vida Silvestre (REVIS) de Santa Cruz; APA Costa REBIO de Comboios	ainda não definido pelo CCAF	ainda não definidas pelo CCAF
16	02001.004711/2005-91	Mineroduto Mariana/MG UBU/ES	Samarco Mineração S/A	R\$ 558.360.000,00	0,5	R\$ 2.791.800,00	unidades municipais: APA Atito Taboão; APA Serra da Vargem Alegre e mais oito UC; unidades estaduais: Floresta Estadual do Uaimii; UCPI Estadual (ES); unidades federais: PARNA Caparaó e FLONA de Pacotuba	837.540,00 e 937.540,00 (para as UC federais)	Regularização Fundiária e para a FLONA de Pacotuba, a critério da DIREF
17	02001.004861/2011-43	UHE Santo Antônio Rio Madeira	Santo Antônio Energia S/A	R\$ 11.231.874.688,00	0,5	R\$ 56.159.373,44	unidade municipal: PNM de Porto Velho; estadual: EE Serra dos 3 irmãos e mais 7 UC; Federal: PARNA Mapeguari, FLONA Bom Futuro e mais 11 UC.	UC municipal: 1.000.000,00; UC estaduais: 24.000.000,00; UC federais: 41.159.373,44	ainda não definidas pelo CCAF



**Ibama**

Nº	Nº DO PROCESSO	EMPREENDIMENTO	EMPREENDEDOR	VR - R\$	GI - %	CA - R\$	UC BENEFICIADA	R\$ POR UC	LINHA DE APLICACAO
18	02001.004859/2011-74	UHE Jirau/RO	Energia Sustentável do Brasil S/S	R\$ 6.705.259.420,00	0,5	R\$ 33.526.279,10	UC estadual: Estação Ecológica Serra dos 3 irmãos; UC federal: PARNA Matinguari e criação de Unidade de Proteção Integral Umirizal 1 e 2	ainda não definido pelo CCAF	ainda não definidas pelo CCAF
19	02001.000263/2007-19	Gasoduto Campinas - Catu - Gascac	Transportadora Gasene S/A	R\$ 3.127.921.248,00	0,5	R\$ 15.639.606,24	várias UC. Vide fl. 57. PARNA Caparaó e Serra dos Órgãos	várias destinações	projeto de pesquisa, manutenção de UC
20	02001.003110/2004-81	LT 72,5 KV Coreau/Viçosa do Ceará - Tiangua	Cia. Energética do Ceará (Coelce)	R\$ 920.307,36	2,58	R\$ 23.743,93	APA Serra do Ibiapaba	23.453,93	implementação de UC
21	02001.000401/2005-06	LT 500 KV Teresina II / Sobral III / Fortaleza II C2	Sistema de Transmissão Nordeste S/A	R\$ 414.335.804,00	0,5	R\$ 2.071.679,02	várias UC. Vide fl. 33. PARNA Sete Cidades e APA Serra de Ibiapaba	vide fls. 33	implementação de UC
22	02001.003353/2005-08	LT Peixe Angical - Gurupi	ENERPEIXE S/A	R\$ 36.000.000,00	1,12	R\$ 403.200,00	PARNA Cavernas do Peruaçu (Ibama) - Januária/MG e APA Estadual Peixe Angical (Naturantins) - Paranaíba, São Salvador do Tocantins, Peixe/TO	353.200,00 e 50.000,00	Implementação da UC (pag 45)
23	02001.000263/2007-19	Gasoduto Cacimbas - Catu - GASCAC	Transportadora Gasene S/A	R\$ 1.951.390.000,00	0,5	R\$ 9.756.950,00	-	-	-
TOTAL				R\$ 61.114.233.398,90	TOTAL	R\$ 305.255.586,82			



### ICMBio

Nº	Nº DO PROCESSO	EMPREENDIMENTO	EMPREENDEDOR	VR - R\$	GI - %	CA - R\$	UC BENEFICIADA	R\$ POR UC	LINHA DE APLICACAO
1	02001.003230/2005-69	LT Bateias-Ibiúna	Furnas Centrais Elétricas S/A	R\$ 415.000.000,00	1	R\$ 4.150.000,00	PARNA Serra da Bocaina/RJ; PARNA Superagui; ESEC Guaraqueçaba e APA	4.010.000,00 e 140.000,00 para as últimas três	Regularização fundiária e plano de manejo
2	02001.000672/20005-53	UHE aimorés	Companhia energética de Minas Gerais (CEMIG) e companhia Vale do Rio Doce	\$356.000.000,00	1	R\$ 3.560.000,00	PARNA Caparaó/MG; REBIO Comboios/ES; PARNA Serra do Cipó/MG e Governo de MG (IEF) - Parque Estadual de sete salões	1.380.000,00; 1.780.000,00 e 1.780.000,00, respectivamente	Plano de manejo e regularização fundiária nos Parnas e regularização fundiária e implantação de UC, parque estadual
3	02070.000043/2008-52	PCH Pedra do Garrafão	PCH Performance Centrais Hidrelétricas Ltda	\$75.683.528,47	0,5	R\$ 378.417,64	PARNA Caparaó/MG; REBIO Comboios/ES; PARNA Serra do Cipó/MG e Governo de MG (IEF) - Parque Estadual de sete salões	\$378.417,64	Implantação de UC
4	02070.000043/2008-52	PCH Pirapetinga	PCH Performance Centrais Hidrelétricas Ltda	\$77.744.160,27	0,5	R\$ 388.720,80	PARNA Caparaó/MG; REBIO Comboios/ES; PARNA Serra do Cipó/MG e Governo de MG (IEF) - Parque Estadual de sete salões	\$388.720,80	Implantação de UC
5	02001.000842/2005-08	Unidade de concentração de urânio Caetité - Salvador	Indústrias Nucleares do Brasil S/A - INB	\$27.000.000,00	3,33	R\$ 900.000,00	PARNA Sete Cidades/PI e ESEC Raso da Catarina/BA	200.000,00 e 700.000,00	Execução do plano de manejo e implementação de UC
6	02001.004711/2005-91	Mineroduto Ouro Preto/MG - Anchieta/ES	Samarco Mineração S/A	\$558.360.000,00	0,5	R\$ 2.791.800,00	Várias destinações para UCs municipais, e para o PARNA Caparaó e FLONA de Pacotuba	837.540,00 para cada uma das UCs federais	Regularização fundiária no Caparaó e a critério da DIREF/Ibama



*ICMBio*

Nº	Nº DO PROCESSO	EMPREENDIMENTO	EMPREENDEDOR	VR - R\$	GI - %	CA - R\$	UC BENEFICIADA	R\$ POR UC	LINHA DE APLICACAO
7	02001.003665/2006-94	PCH Braço	Companhia Energética Serra da Carioca S/A	\$23.322.887,05	0,5	R\$ 116.614,44	RPPN Nossa Senhora das Graças/RJ; ESEC Estadual de Bananal/SP; e PARNA Serra da Bocaina/RJ	40.000,00; 30.000,00; e 46.614,44, respectivamente	Plano de manejo, a critério do órgão gestor estadual, implementação da UC, respectivamente
8	02001.007406/2005-1	Terminal Portuário da EMBRAPORT	Empresa Brasileira de Terminais Portuários (EMBRAPORT)	\$535.045.551,00	0,5	R\$ 2.675.227,75	Três parques estaduais, em SP; ESEC Tupinambás/SP; ESEC Tupiniquins; criação UCPI Marinhas; e RPPN Carbocloro	936.329,00; 200.000,00 e 650.000,00; 350.000,00; 528.898,75; e 10.000,00	UCs estaduais, a critério do órgão gestor; elaboração de plano de manejo e implementação de UC; implementação de UC; estudos de criação; e implementação de UC
9	02001.004925/2005-68	Projeto de Integração do Rio S. Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional	Ministério da Integração Nacional	4.224.000.000,00	0,5	R\$ 21.120.000,00	13 Ucs - vide fls.23/25, 58/59	vide fls. 16/18 e 58/59	Vide fls. 16/18
10	02001.003112/2004-70	Terminal Portuário Cotegipe	Terminal Portuário Cotegipe Ltda.	47.000.000,00	1,34	R\$ 629.600,00	Implementação Parna da Chapada Diamantina	-	Regularização fundiária
11	02001.006353/2005-51	Aproveitamento hidrelétrico Simplicio	Furnas Centrais Elétricas S.A.	R\$ 1.348.666.497,00	0,5	R\$ 6.743.332,00	várias - ver propostas de destinação dos recursos nas fls. 19/20 e redestinação nas fls. 23/25; Proposição fls. 26/27	ver discriminação fls. 23/25	várias ações



*ICMBio*

Nº	Nº DO PROCESSO	EMPREENDIMENTO	EMPREENDEDOR	VR - R\$	GI - %	CA - R\$	UC BENEFICIADA	R\$ POR UC	LINHA DE APLICACAO
12	02070.000089/2008-71	PCH Monte Serrat	Monte Serrat Energética Ltda.	R\$ 64.697.989,00	0,5	R\$ 323.490,00	Reserva Biológica Poço das Antas	323.490,00	Implementação da UC
13	02001.004108/2004-29	AHE Peixe Angical	ENERPEIXE S/A	R\$ 800.000.000,00	1,5	R\$ 12.000.000,00	ESEC Serra Geral do Tocantins, Parna Nascentes do Parnaíba, Parna Chapada dos Veadeiros e Parques Estaduais do Cantão e do Jalapão/TO (em 5/9/2005, por meio da Informação técnica 37-NCA/DIREC, a verba de Cantão foi para o Jalapão) - Alteração para: ESEC Serra Geral do Tocantins, Parna Nascentes do Rio Parnaíba, Parna Chapada dos Veadeiros, Parna da Serra da Canastra, Parna Grande Sertão Veredas, Parna das Cavernas do Peruaçu e Parque Estadual do Jalapão	vide fls.26/27 - 117	vide fls.26/27 - 117
14	02001.004004/2005-03	Complexo Turístico Onda Azul	Onda Azul Internacional	R\$ 350.000.000,00	0,5	R\$ 1.750.000,00	APA Costa dos Corais e Rebio Atol das Rocas	1.400.000,00 (80%) e 350.000,00 (20%)	Implementação das Ucs (p. 34/35)



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental**ICMBio**

Nº	Nº DO PROCESSO	EMPREENDIMENTO	EMPREENDEDOR	VR - R\$	GI - %	CA - R\$	UC BENEFICIADA	R\$ POR UC	LINHA DE APLICACAO
15	02001.003252/2006-18	Usina Hidrelétrica Luiz Gonzaga	CHESF	R\$ 1.504.110.800,00	0,5	7.520.554,00.	2004 – Rebio de Una-BA, Parna de Jericoacoara-CE, Parna Nascentes do Rio Parnaíba-PI, Rebio de Santa Izabel-SE, Rebio de Pedra Talhada-AL, Rebio de Saltinho-PE, Rebio de Guaribas-PB, Rebio de Serra Negra-PE, Parna Chapada Diamantina-BA, Parna Pau Brasil-BA, Parna Serra das Confusões-PI, ESEC Uruçuí-Una-PI, Parna do Descobrimento-BA, ESEC Raso da Catarina-BA, ESEC de Murici-AL e ESEC Aiuaba-CE. A partir de 2010, após assinatura do TC, as UCs beneficiadas foram: Rebio Pedra Talhada, Rebio Una, ESEC Aiuaba, ESEC Murici, ESEC Raso da Catarina, Parna Descobrimento, Parna Monte Pascoal, Parna Pau Brasil, Parna	Não há especificado o % para cada UC (2001). Em 2003 também não foi definido % por UC. Já em 2010 ficou definido o valor de 670.000,00 para cada uma das dez Ucs beneficiadas (fl. 560)	Em 2003 definiu em reunião (fls. 362-364) que também seria destinado recursos para criação/regularização ESEC Xingo, regularização Parque do Catimbau/PE e Refúgio Vida Silvestre Veredas do Oeste Baiano, e outras ações a serem definidas pelo Ibama. Em 2009, o ICMBio propõe a alteração da destinação de contratação de terceirizados para aquisição de equipamentos (fls. 488-490). Em 2010, com a assinatura do TC foi definido que os gastos para as 10 Ucs beneficiadas seria para implementação (fl. 561)
16	02001.003505/1999-26	UHE QUEIMADO	Consórcio CEMIG-CEB	R\$ 420.000.000,00	0,33	R\$ 1.400.000,00	Parque Nacional Grande Sertão Veredas e Parque Nacional de Brasília	Parna Grande Sertão Veredas – 900.000,00; Parna de Brasília – 500.000,00	Parque Nacional Grande Sertão Veredas – pagamentos a proprietários e/ou posseiros; Parque Nacional de Brasília – implantação de infraestrutura de uso público



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental

*ICMBio*

Nº	Nº DO PROCESSO	EMPREENDIMENTO	EMPREENDEDOR	VR - R\$	GI - %	CA - R\$	UC BENEFICIADA	R\$ POR UC	LINHA DE APLICACAO
17	02001.002958/2005-73	Usina Termelétrica Candiota III	Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica - CGTEE	R\$ 878.850.000,00	0,50%	R\$ 4.394.250,00	ESEC Taim e Reserva Biológica Estadual do Mão Grande	R\$ 4.194.250,00 e R\$ 200.000,00, respectivamente	Regularização Fundiária, Plano de Manejo e outras definidas no Plano de Trabalho (fls. 13, 15, 27 e 28 do 1º vol.)
18	02001.007019/2006-04	Sistema Produção de Petróleo no Campo de Polvo, Bloco BM-C-8, Bacia de Campos, RJ	Devon Energy do Brasil Ltda.	R\$ 392.959.920,00	0,5	R\$ 1.964.799,60	Várias Ucs (fls. 71-74 e 81-84 do vol. I)	Várias destinações (fls. 71-74 e 81-84 do vol. I)	Implementação, Proteção e Aquisição de Bens e Serviços (fls. 82 e 120-121 do vol. I)
19	02001.000843/2005-44	Pequena Central Hidrelétrica (PCH) Santa FÉ	BSB Energética S.A.	R\$ 60.000.000,00	1,14	R\$ 705.521,65	Parque Nacional Sera dos Órgãos e Rebio União	425.760,83 e 279.760,83 (fl. 76 do vl. I)	Implementação de Unidade, aquisição de bens, reforma, instalações etc. (fls. 30-41 e 82 do vol. I)
20	02001.004330/2004-21	Sistema de produção e escoamento de gás natural dos Campos Marítimos de Peroá e Congoá - Bacia do ES	Petrobrás Gás SA	R\$ 180.000.000,00	0,5	R\$ 900.000,00	PARNA Nacional Marinho de Abrolhos/BA(1); Rebio de Comboios/ES (2), Parque Municipal Marinho Recife de Fora/BA (3), UC de uso sustentável no município de Linhares/ES (4)	200.000,00; 400.000,00; 200.000,00 e 100.000,00	Implementação de UC (1), regularização fundiária (2), estudo de criação (3)
21	02001.003225/2004-75	Produção e Escoamento de óleo e gás no módulo 2 do Campo de Marlim Sul (Bacia de Campos - P51)	Petrobrás Gás SA	R\$ 3.736.900.000,00	0,5	R\$ 18.684.500,00	oa do Peixe (2), PARNA	4.250.000,00; 4.250.000,00; 5.000.000,00; 5.184.500,00	Regularização fundiária para as 4 UC beneficiárias
22	02001.000321/2007-12	Sistema de Produção e escoamento de gás natural e condensado do Bloco BCAM-40 (Campo de Manati) Bacia de Camamu/BA, PMNT-1	Petrobrás Gás SA	R\$ 275.000.000,00	0,5	R\$ 1.375.000,00	Vide fls. 20	Idem	Ainda não apreciada

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental*ICMBio*

Nº	Nº DO PROCESSO	EMPREENDIMENTO	EMPREENDEDOR	VR - R\$	GI - %	CA - R\$	UC BENEFICIADA	R\$ POR UC	LINHA DE APLICACAO
23	02001.007133/2006-26	Sistema de Produção e Escoamento de Óleo e Gás no Campo de Marlim Leste - Bacia de Campos - P53	Petróleo Brasileiro SA	R\$ 2.946.400.000,00	0,5	R\$ 14.732.000,00	Vide fls. 52 a 54	Idem	Vide fls. 52 a 54
24	02001.000626/2005-54	Gasoduto Carmópolis Pilar	Petróleo Brasileiro SA	R\$ 408.489.080,00	0,5	R\$ 2.042.445,40	Vide fls. 113 a 114	Idem	Vide fls. 113 a 114
25	02001.002261/2006-83	BR 242/ TO Trecho Paranã - Taguatinga	Secretaria de Infra-Estrutura do Estado de Tocantins -Seinfra	R\$ 142.205.694,92	0,5	R\$ 711.028,47	APA Estadual Lago Peixe Angical/TO e criação de uma UCP Integral Federal no Bioma Cerrado	100.000,00 e 611.028,47	Para a UC federal, estudo para criação e regularização fundiária. Estadual, vide fls. 50 e 51
26	02001.003229/206-15	LT Banabuiú/Mossoró	Cia Hidrelétrica do Rio S. F. - CHESF	R\$ 43.100.000,00	0,5	R\$ 215.500,00	Contratação de estudo para criação de UC entre as cidades de Aracati/CE e Natal/RN e aquisição de terras na unidade		
27	02001.003239/2006-51	LT Recife II/Pau Ferro/Natal	CHESF	R\$ 98.980.924,00	0,5	R\$ 494.905,00	beneficiárias: Rebio de Saltinho/PE, Serra Negra/PE, de Guaribas		
28	02001.003233/2006-83	LT Jardim/Camaçari	CHESF	R\$ 112.486.000,00	0,5	R\$ 562.430,00	Criação de UC em Itabaiana/SE - contratação de estudo para criação de estudo para criação da UC: 25.000,00 - aquisição de terras na unidade: 537.430,00		
29	02001.007131/2004-75	Projeto de Implantação e pavimentação da BR-10 - Trecho Aparecida de Rio Negro-Goiatins, Estado de Tocantins	Secretaria de Infraestrutura do Estado do Tocantins/Departamento de Estradas de Rodagem	R\$ 215.169.082,64	1,8	R\$ 3.873.043,49	Parque do Jalapão (700.000), Monumento Natural das Árvores Fossilizadas (200.000) e Apa Estadual do Lajeado (100.000)/Redestinação: Esec Serra Geral do Tocantins (Reg. fund - 2.673.043,49 e implement. UC - 200.000) e Parque estadual do Jalapão (reg. fund - 1.000.000)		
TOTAL				R\$ 20.317.172.114,35	TOTAL	R\$ 109.582.626,24			



*Apêndice F - Destinações dos recursos da CA pelo CCAF*

**Exercício de 2011**

REUNIAO/DATA	EMPREENDIMENTO	VALOR DESTINADO	UNIDADES
1ª Reunião Extraordinária – 19/08/2011	Sem destinação	Sem destinação	Sem destinação
1ª Reunião Ordinária -08/09/2011	LT Mesquita/MG – Viana/ES	R\$ 1.232.985,65	APA Municipal Santana do Paraíso /MG
			Estudos para criação de UCPI no município de Afonso Cláudio/ES
			Estudos para criação de UCPI no município de Brejetuba/ES
			REBIO Augusto Ruschi/ES - ICMBio
			PN Caparaó/MG e ES - ICMBio
			PE Rio Doce/MG
2ª Reunião Ordinária – 06/10/2011	LT Tucuruí - Jurupari	R\$ 4.610.262,69	RESEX Verde Para Sempre/PA - ICMBio
	LT Jurupari – Macapá	R\$ 4.155.688,06	RESEX Cajari/AP - ICMBio
3ª Reunião Ordinária – 16/11/2011	Sem destinação	Sem destinação	Sem destinação
4ª Reunião Ordinária -15/12/2011	LT Ribeiro Gonçalves - Balsas	R\$ 586.608,28	PE do Mirador/MA
			PN Chapada das Mesas/MA - ICMBio
			EE Uruçuí – Una/PI - ICMBio
			Estudo para criação de unidade
Total 2011	4 empreendimentos	R\$ 10.585.544,68	12 Unidades contempladas (uma municipal, duas estaduais e seis federais). Estudos para criação de duas UCs municipais e uma federal

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental**Exercício de 2012**

REUNIAO/DATA	EMPREENDIMENTO	VALOR DESTINADO	UNIDADES
5ª Reunião Ordinária – 22/03/2012	LT Itacaiúnas - Colinas	Total R\$ 1.293.652,73 ICMBio R\$793.652,73 Estados R\$500.000,00	(1) PN Chapada das Mesas/MA – ICMBio – R\$793.652,73
			(1) PE Serra dos Martírios/Andorinhas/PA – R\$250.000,00
			(1) PE do Cantão/TO – R\$250.000,00
6ª Reunião Ordinária – 17/05/2012	LT Oriximiná - Manaus	Total R\$6.233.662,45 ICMBio R\$5.483.662,45 Estados R\$ 750.000,00	(2) APA Estadual Nhamundá/AM – R\$300.000,00 RDS Uatumã/AM – R\$450.000,00
			(2) REBIO Trombetas/PA – ICMBio – R\$2.758.662,45 PN Anavilhanas/AM – ICMBio – R\$2.725.000,00
	UHE Sto Antônio do Jari	Total R\$3.697.919,99 ICMBio - Total	(2) EE do Jari – ICMBio – R\$1.597.919,99 PN Montanhas do Tumucumaque – ICMBio – R\$2.100.000,00
7ª Reunião Ordinária – 12/07/2012	LT Porto Velho – Araraquara 2	Total R\$8.779.000,24 ICMBio R\$7.529.000,24 Estados R\$1.150.000,00 Município R\$100.000,00	(4) PN Pacaás Novos, REBIO Jaru , PN Campos Amazônicos , PN Serra da Cutia – ICMBio – R\$4.250.000,00
			(3) PN das Emas, PN Chapada dos Guimarães, EE Serra das Araras – ICMBio – R\$3.279.000,24
			(1) PE Corumbiara/RO – R\$250.000,00
			(1) APA Estadual Chapada dos Guimarães/MT – R\$200.000,00
			(4) EE São Carlos, EE de Bauru, PE de Vassununga, EE Ribeirão Preto/SP – R\$ 700.000,00
	(1) APA Municipal Aricá – Açu/Cuiabá/MT – R\$100.000,00		
LT Campos Novos – Nova Sta Rita	Total R\$810.684,44 ICMBio R\$610.686,44 Estados R\$200.000,00	(2) PNAparados da Serra, PN Serra Geral – ICMBio – R\$610.686,44  (1) PE de Espigão Alto/RS – R\$200.000,00	
8ª Reunião Ordinária – 30/08/2012	Sem destinação	Sem destinação	Sem destinação



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental

REUNIAO/DATA	EMPREENHIMENTO	VALOR DESTINADO	UNIDADES
9ª Reunião Ordinária – 27/09/2012	Sem destinação	Sem destinação	Sem destinação
10ª Reunião Ordinária – 10/10/2012	UHE Santo Antônio	Total R\$ 56.159.373,44 ICMBio R\$41.159.373,44 Estados R\$14.000.000,00 Municípios R\$1.000.000,00	(1) PNM de Porto Velho/Municipal – R\$1.000.000,00
			(7) ESEC Serra dos Três Irmão/, RESEX Rio Jaci-Paraná, APA Rio Madeira, Floresta ERS Rio Vermelho C, PE Guajarã-Mirim, REBIO Traçadal, PE Corumbiara/RO – R\$14.000.000,00
11ª Reunião Ordinária – 27/11/2012	Gasoduto Paulínia/SP – Jacutinga/MG (GASPAJ) – processo nº 02070.000032/2008-72	Total R\$1.455.638,20 ICMBio R\$855.638,20 Estado R\$580.000,00 RPPN R\$40.000,00	(1) RPPN Estância Jatobá /ICMBio – R\$40.000,00
			(1) PN da Serra da Canastra /ICMBio - R\$855.638,20
	LT 230 kV Joinville Norte – Curitiba C2 – processo nº 02001.004849/2012-10	Total R\$ 154.865,02 Estado R\$100.000,00 Município R\$54.865,02	(1) APA Piracicaba – Juqueri Mirim /SP – R\$180.000,00
			(1) PE da Ara/SP, EE Mogi Guaçu/SP, PE de Porto Ferreira/SP – R\$ 400.000,00
12ª Reunião Ordinária – 18/12/2012	BR 050/MG – Trecho Uberlândia à divisa MG/SP – processo nº 02201.003037/2006-17	Total R\$297.162,59 ICMBio R\$250.000,00 Estado R\$47.162,59	(1) APA de Guaratuba/PR – R\$100.000,00
			(1) APA do Rio Iguaçu/Curitiba - R\$54.865,02
	UHE Teles Pires – processo nº 02001.001289/2012-41	Total R\$15.971.258,00 ICMBio R\$13.471.258,00 Estados R\$2.000.000,00	(1) PN da Serra da Canastra/MG – R\$250.000,00
			(1) PE do Pau Furado/MG - R\$47.162,59
			(4) PN Juruena, Rebio Caximbo, PN Rio Novo, PN Jamanxim – R\$9.179.880,60
			(2) Demanda Justificada 30% PN Serra da Canastra – R\$3.791.377,40 PN Serra dos Órgãos – R\$1.000.000,00
	Total	(3) PE Cristalino I e II e Igarapes do Juruena no estado do MT - R\$1.500.000,00	
		(1) PE Sucunduri/AM - R\$500.000,00	
		(7) PN da Serra da Canastra – R\$3.868.502,49	

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental

REUNIAO/DATA	EMPREENHIMENTO	VALOR DESTINADO	UNIDADES
	LT Estação Retificadora – Lote C Linhão do Madeira – processo nº 02001.001289/2012-41	R\$6.447.504,16 ICMBio R\$5.802.753,744 Estado R\$644.750,42	PN do Juruena, PN Pacaás-Novos, PN dos Campos Amazônicos RB do Jaru, PN das Nascentes do Lago Jarí e PN Mapinguari – R\$1.934.251,24. (7) EE Ribeirão Preto, EE São Carlos, EE Jataí, EE Itirapina, PE Vassununga, EE Bauru, EE Mogi Guaçu - R\$644.750,42
	Usina Nuclear de Angra III – processo nº02001.001716/2012- 91	TOTAL R\$40.084.000,00 ICMBio R\$29.662.160,00 Estado R\$10.421.840,00	(8) PN da Serra da Bocaina -R\$ 23.178.160,00 EE Tamoios - R\$1.534.000,00 APA Cairuçu - R\$900.000,00 RPPN Gleba o Saquinho do Itapirapuã – R\$50.000,00 PN da Restinga de Jurubatiba, PN Saint Hilaire, PN do Superagui e PN Marinho dos Abrolhos – R\$4.000.000,00 (8) APA Tamoios, PE Cunhambebe e PE da Ilha Grande - R\$10.421.840,00
<b>TOTAL DESTINADO 2012</b>	<b>12 empreendimentos</b>	<b>R\$141.384.721,26</b> <b>ICMBio R\$109.316.105,23</b> <b>(77,32%)</b> <b>Estados R\$30.143.753,01</b> <b>(21,32%)</b> <b>Municípios R\$1.154.865,02</b> <b>(0,82%)</b>	<b>105 unidades contempladas</b>

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental**Apêndice F - Destinação dos recursos da CA pelo CCAF  
Exercício de 2013**

REUNIÃO/DATA	EMPREENDIMENTO	VALOR DESTINADO	UNIDADES
13ª Reunião Ordinária - 31/01/2013	Terminal de Contêineres de Paranaquá Processo 02001.005701/2012-01	Total R\$658.000,00 ICMBio R\$658.000,00	(2) PN Superagui e PN Saint Hilaire – ICMBio – R\$658.000,00
	LT São João do Piauí – Milagres Processo 02001.005905/2012-33	Total R\$929.857,90 ICMBio R\$870.000,00 Estados R\$59.857,90	(4) APA Chapada do Araripe (afeta da), PN da Serra da Capivara, PN da Serra das Confusões e EE Aiuaba – ICMBio – R\$870.000,00  PE Sítio do Fundão – SEMA/CE – R\$59.857,90
14ª Reunião Ordinária – 27/02/2013	LT Cuiabá – Rio Verde Processo 02001.001290/2012-76	Total R\$2.087.649,25 ICMBio R\$1.587.649,25 Estados R\$300.000,00 Municípios R\$200.000,00	(2) PN da Chapada dos Guimarães, PN das Emas – ICMBio – R\$1.587.649,25
			(2) PE Dom Osório Stöffel e PE das Águas Quentes - SEMA/MT – R\$200.000,00
			PE de Paraúna – SEMARH/GO – R\$100.000,00
			APA Municipal Arica-Açu – PM Cuiabá/MT – R\$50.000,00
			(2) APA Municipal Ribeirão da Aldeia e Rio das Garças e APA Municipal Rio Bandeira, das Garças e Açu - PM de Guiratinga/MT – R\$100.000,00
	APA Municipal Ribeirãozinho e Alcantilado – PM Ribeirãozinho/MT – R\$50.000,00		
Rodovia BR 116 Trecho Pelotas – Rio Grande Processo 02001.002724/2007-98	Total R\$1.196.770,18 ICMBio R\$1.000.000,00 Estado R\$100.000,00 Município R\$96.770,00	(2) ESEC Taim e PN da Lagoa do Peixe – ICMBio – R\$1.000.000,00	
		REBIO do Mato Grande – SEMA/RS – R\$100.000,00	
		APA Municipal da Lagoa Verde – PM de Rio Grande/RS – R\$96.770,18	
Chevron – Campo de Fra de – Baía de Campos Processo 02001.000021/2008-92	Total R\$9.316.250,00 ICMBio R\$8.316.250,00 Estado R\$1.000.000,00	(7) PN da Serra da Bocaina, PN Cabo Orange, PN Marinho dos Abrolhos, REBIO do Atol das Rocas, PN dos Lençóis Maranhenses, EE de Tamoios e REBIO Marinha do Arvoredo – ICMBio – R\$8.316.250,00	
		(2) PE da Ilha Grande e PE da Serra da Tiririca – SEA/RJ – R\$1.000.000,00	
<b>Total 2013</b>	<b>5 empreendimentos</b>	<b>Total R\$14.188.527,33 ICMBio R\$12.431.899,25 Estados R\$1.459.857,9 Municípios R\$296.770,18</b>	<b>29 Unidades</b>





## ***Apêndice G – Roteiros de entrevistas estruturadas aplicadas nos trabalhos de campo***

### **Roteiro de entrevista com gestores estaduais**

**Órgão:**

**Data:**

**Participantes:**

- 1) Qual a legislação estadual que rege a Compensação Ambiental nos licenciamentos estaduais (lei de criação, infra: decretos, INs, Portarias)? Solicitar normativos.
- 2) A CA é uma condicionante do licenciamento?
- 3) Em que fase do licenciamento se dá a valoração da CA?
- 4) Qual o órgão responsável pela valoração da CA?
- 5) Qual a metodologia utilizada para a valoração da CA?
- 6) Qual é a base de cálculo da CA? se for auto declarada, o órgão faz alguma análise dessa base de cálculo? é feito algum batimento com dados de outras fontes do valor que serve de base de cálculo? se existirem valores dedutíveis, é feita alguma análise quanto ao mérito das deduções? é feita a revisão do cálculo da CA em outro momento, com base no custo do empreendimento atualizado?
- 7) Os empreendedores costumam questionar o cálculo da CA?
- 8) Na destinação da CA, quais são os critérios adotados para a seleção das UCs e de aporte de recursos?
- 9) Como se dá a formalização da concordância do empreendedor com o pagamento da CA?
- 10) Quais são as formas de aplicação dos recursos da CA previstas (direta ou indireta)?
- 11) Quais são os procedimentos utilizados para a aplicação dos recursos nas contratações de bens e serviços (licitação)?
- 12) Esse órgão já constatou algum entrave na execução dos recursos da CA, ficando esses sem aplicação?
- 13) Existe algum procedimento instituído para a prestação de contas da aplicação dos recursos da CA?
- 14) Já foram detectadas irregularidades na aplicação dos recursos da CA?
- 15) É apresentado ao empreendedor relatório da prestação de contas dos recursos da CA?
- 16) Como/em que momento se dá a baixa da condicionante da CA no licenciamento?
- 17) Existe plano de fiscalização e monitoramento para a verificação da aplicação dos recursos da CA?
- 18) Existem sistemas de gerenciamento da CA, com relação a: inventários dos empreendimentos passíveis de CA; montante dos recursos arrecadados e a arrecadar; aplicação dos recursos; espacialização da CA; fiscalização e monitoramento
- 19) Existem diferenças nos procedimentos adotados por esse órgão para a aplicação dos recursos da CA estadual e da federal (como órgão gestor)?
- 20) Esta Secretaria apresenta prestação de contas dos recursos recebidos por meio da CA federal para UCs estaduais?
- 21) - Esse órgão pode fornecer para a equipe de auditoria os dados da CA: empreendimentos passíveis de CA, montante arrecadado de CA, UCs beneficiárias, linhas de aplicação, forma de aplicação, modelo de termo de compromisso, modelo de prestação de contas, plano de fiscalização/monitoramento?

### **Roteiro de entrevista com chefes de UCs**



**ENTREVISTA - UC**

UC: Município:

Estado:

Chefe: Data:

- 1) Foi(ram) realizada(s) vistoria(s) por parte de algum órgão de controle (tribunal de contas), do ICMBio ou de órgão gestor, após o recebimento de bens/serviços da CA?
- 2) É possível identificar, com relação ao gasto total dessa UC (bens e serviços), qual o % de recursos oriundos do OGU e qual o % oriundos de recursos de CA, em 2012? 3) A UC apresenta prestação de contas dos recursos de CA aplicados de forma sistematizada?
- 4) A UC é consultada, periódica e sistematicamente, sobre as necessidades (bens, serviços, servidores)? 5) A UC utiliza o CNUC regularmente? Caso contrário, especificar as razões. 6) Essa unidade realiza atualizações no sistema SIGE?.
- 7) A UC tem plano de manejo? Quando foi realizado/atualizado? Quando foi implantado.
- 8) A UC está com território regularizado ou ainda em processo de regularização fundiária?
- 9) A UC possui conselho consultivo estabelecido e atuante? Caso contrário, apresentar as razões.
- 10) A UC sofre pressão antrópica (comunidades do entorno ou invasores)?
- 11) Como é realizada a fiscalização da UC?
- 12) Com relação à efetividade dos gastos: pode ser apontado algum benefício direto/indireto da aplicação dos recursos da CA na UC. Ex: aumento do número de visitantes ao parque devido a melhoria de condições da UC (maior conforto aos usuários, p. ex), melhoria nos mecanismos de controle de invasões, focos de incêndio, desmatamento, conservação da biodiversidade, melhoria das condições de trabalho dos funcionários da UC etc.
- 13) Sugestão para aperfeiçoamento da CA.



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental

*Apêndice H - Saldos acumulados em julho de 2009 das contas do FICA*

Empreendedores / Empreendimentos	Conta Gráfica SISFIN	Nome Conta	Valor Principal - R\$	Valor depositado - R\$	Rendimentos - R\$	Valor Total - R\$	Taxa Administração R\$	Deduções / Pagamentos - R\$	Crédito conta gráfica - R\$
Conta Geral de Compensação Ambiental	681	CONTA GERAL DE COMPENSACAO AMBIENTAL Ex:2009			0,00				0,00
ATE II - Transmissora de Energia S. A./Linhas de Transmissão Colinas Sobradinho	686	LI_351_2005_ATEII-LTCOLINAS_SOBRADINHO Ex:2009	2.820.000,00	2.820.000,00	36.345,91	2.856.345,91	4.259,54		2.852.086,37
EMBRAPORT - Empresa Brasileira de Terminais Portuários S.A/Terminal Porto de Santos	687	LI_206_2005_EMBRAPORT-TERMINAL_PORT_SANTOS Ex:2009	1.738.898,75	0,00	1.030.438,74	1.030.438,74	1.536,75		1.028.901,99
Indústrias Nucleares - INB/Unidade de Concentração de Urânio	689	LO_274_2002_INB-UN_CONCENT_URANI_CAETITE_BA Ex:2009	900.000,00		805.379,50	805.379,50	1.512,37		803.867,13
Ministério da Integração MI / Integração Rio São	690	LP_200_2005_MI_INTEGRACAO_RIO_SAO_FRANCISCO Ex:2009			0,00				0,00
Itapoá Terminais Portuários S.A./Terminal Santa Fé Energética S.A./Central Hidrelétrica Santa	691	LP_102_2001_ITAPOA-TERMINAL_CONTEINERES_SC Ex:2009	1.584.825,00	1.584.825,00	156.632,95	1.741.457,95	2.598,43	822.436,09	916.423,43
Companhia Energética do Ceará - COELCE/LT Coreau Viçosa	692	LI_201_2002_STA_FE_CENTRAL_HIDREL_STA_FE Ex:2009	684.000,00	684.000,00	157.100,22	841.100,22	1.254,96		839.845,26
Secretaria do Estado de Transportes do Amapá - SETRAP/BR156AP Igarapé do Breu - Oiapoque	693	LI_255_2004_COELCE-LT_COREAU_VICOSA Ex:2009	23.743,93		26.661,63	26.661,63	39,77	0,00	26.621,86
Secretaria de Estado de Infra-estrutura do Maranhão - SINFRA/Ponte	694	LI326_2005SETRAP-BR156AP_IGARAP_BREU_OIAPIQUE Ex:2009	1.223.634,72		447.343,36	447.343,36	666,36		446.677,00
Consórcio CEMIG-CEB - UHE QUEIMADOS	695	LI_385_2006_SINFRA-PONTE-RIO-TOCANTINS Ex:2009	415.000,00		492.771,83	492.771,83			492.771,83
Samarco Mineração S. A./ Dragagem de sedimento no Canal do Terminal Marítimo de UBU	697	LI_02001_002641_97-39_CEMIG-UHE_QUEIMADOS Ex:2009			0,00				0,00
	698	LI_000_SAMARCO-DRAGAGEM-CANAL-UBU-ANCHIETA Ex:2009	1.675.080,00	1.675.080,00	0,00	1.675.080,00			1.675.080,00
	699	LI-000-SAMARCO-MINERACAO OURO PRETO ANCHIETA Ex:2009							
	701	TAC 02001_003164 06-16_CORUMBA-UHE_CORUMBA IV Ex:2009							
	703	LP_205_2005_CORUMBA-LINHA TRANSM_CORUMBA IV Ex:2009							
	704	LI_297_2005_ENERPEIXE-LT PEIXE ANGICAL-GURUPI Ex:2009							
	705	LI_297_2005_ENERPEIXE-AH PEIXE ANGICAL Ex:2009							

### *Apêndice I - Metodologia de cálculo da CA*

A metodologia de cálculo da CA no âmbito federal sofreu várias alterações desde a sua criação (vide Apêndice L). No período de 2000 a 2004, o Ibama desenvolveu ferramenta sob a responsabilidade da Diretoria de Ecossistemas (Direc/Ibama) que, consoante informações prestadas por técnicos daquele Instituto, não chegou a ser formalizada em normativos.

Em 2002, foi publicado o Decreto 4340, que estabeleceu normas gerais para a execução da compensação ambiental, previu que fossem estabelecidas câmara de compensação nos órgãos licenciadores e fixou o grau de impacto em, no mínimo, 0,5%, sobre os custos totais previstos para a implantação do empreendimento, considerando-se a amplitude dos impactos gerados.

Em 2004, houve paralisação dos trabalhos de cálculo e formou-se grupo de trabalho no Ibama, sob a coordenação do MMA, para desenvolvimento de nova metodologia.

De 2004 a 2006, continuaram os esforços do Ibama e do MMA para a construção de nova metodologia de cálculo. Nesse ínterim, é publicada a Resolução Conama 371/2006, que reforça as orientações do Decreto 4340/2002 e fixa, como regra transitória, o percentual de 0,5% para o grau de impacto, até que se desenvolva nova metodologia.

Em 2007, com a criação do ICMBio, houve desmobilização do esforço de construção da metodologia de cálculo, sendo retomada em 2008, após o julgamento da ADI 3378 pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Em 2009, publica-se o Decreto 6848/2009, que inclui ao Decreto 4340/2002, o art. 31-A, estabelecendo a metodologia de cálculo da compensação ambiental (CA), oriunda do licenciamento federal, como sendo o produto do grau de impacto (GI) pelo valor de referência (VR):

$$CA = GI \times VR$$

Integram o valor de referência os investimentos necessários para a 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.

Ressalte-se que o VR é autodeclarado pelo empreendedor, quando da fase de licenciamento de instalação (LI).

O GI, cujas informações necessárias ao cálculo devem integrar o EIA/Rima, pode alcançar valores de 0 a 0,5%.

O Grau de Impacto é dado pela fórmula:

$$GI = ISB + CAP + IUC$$

Onde: ISB = Impacto sobre a Biodiversidade; CAP = Comprometimento de Área Prioritária; e IUC = Influência em Unidades de Conservação.



Por sua vez, o ISB, cujo valor está entre 0 e 0,25%, é calculado:  $ISB = IM \times IB (IA+IT)$ , onde: IM = Índice Magnitude; IB = Índice Biodiversidade; IA = Índice Abrangência; e IT = Índice Temporalidade.

O ISB tem como objetivo contabilizar os impactos do empreendimento diretamente sobre a biodiversidade na sua área de influência direta e indireta. Os impactos diretos sobre a biodiversidade que não se propagarem para além da área de influência direta e indireta não serão contabilizados para as áreas prioritárias.

O CAP, cujo valor está entre 0 e 0,25%, é calculado:  $CAP = IM \times ICAP \times IT$ , onde: IM = Índice Magnitude; ICAP = Índice Comprometimento de Área Prioritária; e IT = Índice Temporalidade.

O objetivo do CAP é contabilizar efeitos do empreendimento sobre a área prioritária em que se insere. Isto é observado fazendo a relação entre a significância dos impactos frente às áreas prioritárias afetadas. Empreendimentos que tenham impactos insignificantes para a biodiversidade local podem, no entanto, ter suas intervenções mudando a dinâmica de processos ecológicos, afetando ou comprometendo as áreas prioritárias.

O último componente do GI, Influência em Unidade de Conservação (IUC), que varia de 0 a 0,15%, tem por objetivo avaliar a influência do empreendimento sobre as unidades de conservação ou suas zonas de amortecimento, sendo que os valores podem ser considerados cumulativamente até o valor máximo de 0,15%. Este IUC será diferente de 0 quando for constatada a incidência de impactos em unidades de conservação ou suas zonas de amortecimento, de acordo com os valores abaixo:

G1:parque (nacional, estadual e municipal), reserva biológica, estação ecológica, refúgio de vida silvestre e monumento natural = 0,15%;

G2:florestas (nacionais e estaduais) e reserva de fauna = 0,10%;

G3:reserva extrativista e reserva de desenvolvimento sustentável = 0,10%;

G4:área de proteção ambiental, área de relevante interesse ecológico e reservas particulares do patrimônio natural = 0,10%; e

G5:zonas de amortecimento de unidades de conservação = 0,05%.

Quanto aos índices que compõem o Comprometimento de Área Prioritária (CAP), tem-se o que se segue.

Índice Magnitude (IM), que varia de 0 a 3, tem por objetivo avaliar a existência e a relevância dos impactos ambientais concomitantemente significativos e negativos sobre os diversos aspectos ambientais associados ao empreendimento, analisados de forma integrada.

Valor	Atributo
0	ausência de impacto ambiental significativo negativo
1	pequena magnitude do impacto ambiental negativo em relação ao comprometimento dos recursos ambientais
2	média magnitude do impacto ambiental negativo em relação ao comprometimento dos recursos ambientais
3	alta magnitude do impacto ambiental negativo



Índice Biodiversidade (IB), que varia de 0 a 3, tem por objetivo avaliar o estado da biodiversidade previamente à implantação do empreendimento.

Valor	Atributo
0	Biodiversidade se encontra muito comprometida
1	Biodiversidade se encontra medianamente comprometida
2	Biodiversidade se encontra pouco comprometida
3	área de trânsito ou reprodução de espécies consideradas endêmicas ou ameaçadas de extinção

Índice Abrangência (IA), que varia de 1 a 4, tem por objetivo avaliar a extensão espacial de impactos negativos sobre os recursos ambientais. Em casos de empreendimentos lineares, o IA será avaliado em cada microbacia separadamente, ainda que o trecho submetido ao processo de licenciamento ultrapasse os limites de cada microbacia.

Nota: para empreendimentos lineares deverão ser considerados compartimentos homogêneos da paisagem para que os impactos sejam mensurados adequadamente em termos de abrangência, não devendo ser considerados de forma cumulativa. O resultado final da abrangência será considerado de forma proporcional ao tamanho deste compartimento em relação ao total de compartimentos.

Valor	Atributos para empreendimentos terrestres, fluviais e lacustres	Atributos para empreendimentos marítimos ou localizados concomitantemente nas faixas terrestre	Atributos para empreendimentos marítimos (profundidade em relação à lâmina d' água)
1	impactos limitados à área de uma microbacia	impactos limitados a um raio de 5km	profundidade maior ou igual a 200 metros
2	impactos que ultrapassem a área de uma microbacia limitados à área de uma bacia de 3ª ordem	impactos limitados a um raio de 10km	profundidade inferior a 200 e superior a 100 metros
3	impactos que ultrapassem a área de uma bacia de 3ª ordem e limitados à área de uma bacia de 1ª ordem	impactos limitados a um raio de 50km	profundidade igual ou inferior a 100 e superior a 50 metros
4	impactos que ultrapassem a área de uma bacia de 1ª ordem	impactos que ultrapassem o raio de 50km	profundidade inferior ou igual a 50 metros

Índice Temporalidade (IT), que varia de 1 a 4 e se refere à resiliência do ambiente ou bioma em que se insere o empreendimento. Avalia a persistência dos impactos negativos do empreendimento.

Valor	Atributo
1	imediate: até 5 anos após a instalação do empreendimento;
2	curta: superior a 5 e até 15 anos após a instalação do empreendimento;
3	média: superior a 15 e até 30 anos após a instalação do empreendimento;
4	longa: superior a 30 anos após a instalação do empreendimento.

Índice Comprometimento de Áreas Prioritárias (ICAP), que varia de 0 a 3, tem por objetivo avaliar o comprometimento sobre a integridade de fração significativa da área prioritária impactada pela implantação do empreendimento, conforme mapeamento oficial de áreas prioritárias aprovado mediante ato do Ministro de Estado do Meio Ambiente.



Nota: para empreendimentos lineares deverão ser considerados compartimentos homogêneos da paisagem para que os impactos sejam mensurados adequadamente em termos de comprometimento de área prioritária, não devendo ser considerados de forma cumulativa. O resultado final do ICAP será considerado de forma proporcional ao tamanho deste compartimento em relação ao total de compartimentos. Impactos em UCs serão computados exclusivamente no IUC.

Valor	Atributo
0	inexistência de impactos sobre áreas prioritárias ou impactos em áreas prioritárias totalmente sobrepostas a unidades de conservação.
1	impactos que afetem áreas de importância biológica alta
2	impactos que afetem áreas de importância biológica muito alta
3	impactos que afetem áreas de importância biológica extremamente alta ou classificadas como insuficientemente conhecidas



### *Apêndice J - Critérios de destinação dos recursos da CA*

O § 2º do art. 36 da Lei do Snuc estabelece que compete ao órgão ambiental licenciador definir as UCs a serem beneficiadas com recursos da CA, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo, ainda, ser contemplada a criação de novas unidades.

Já o §3º do mesmo artigo define que se o empreendimento afetar UC específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento ambiental só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao grupo de proteção integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação ambiental.

O art. 32, II, do Decreto 4340/2002, com redação dada pelo Decreto 6848/2009, dispõe que compete à câmara de compensação ambiental, no âmbito do MMA, estabelecer prioridades e diretrizes para aplicação da compensação ambiental.

Já a Resolução Conama 373/2006 por sua vez, estabelece que os recursos de CA devam, preferencialmente, ser executados em UCs afetadas ou na mesma bacia ou bioma do empreendimento.

Atualmente, observados os critérios estabelecidos nos normativos retrocitados, as UCs passíveis de receber recursos, então, passam pelo sistema de pontuação para ranqueamento, conforme critérios apresentados a seguir, aprovados na 9ª Reunião Ordinária do Comitê (CCAF), em 27/9/2012, que alterou, em parte, os critérios definidos na 3ª Reunião Ordinária, em 16/11/2011.

Critérios relacionados ao impacto e à conservação da biodiversidade:

- Relação ecossistema afetado pelo empreendimento X protegido pelas UCs (até 10 pontos);
- Função da distância das UCs e o empreendimento (até 5 pontos);
- Função do tamanho das UCs (até 7 pontos);
- Aspectos Institucionais: integrada a mosaico (2 pontos), plano de manejo (2 pontos), conselho (1 ponto), preenchimento do CNUC (1 ponto);
- Reconhecimento internacional: sítios do patrimônio, sítios RAMSAR, áreas núcleo da Reserva da Biosfera (1 ponto);
- UC de proteção integral tem seu *score* final dobrado;
- APA (exceto as marinhas) não pontuam no critério dimensão.

Critérios relacionados à base legal:

- Todas as UCs afetadas ou que tenham sua zona de amortecimento afetada devem receber recursos da CA, sendo definida como unidade afetada aquela localizada, ou que tenha sua zona de amortecimento na área de influência direta do empreendimento (AID);
- UCs de proteção integral não afetadas poderão ser beneficiadas, observados os demais critérios;
- Caso haja demanda de criação de UC apresentada no âmbito do processo de licenciamento ambiental, devem ser reservados recursos para esta ação antes de se proceder com o rito de destinação para as UCs.

Critérios associados a volume de recursos:

Categorização do volume de recursos disponível:

- Até R\$ 1.000.000,00 - pequeno volume de recursos;
- Acima de R\$ 1.000.000,00 até R\$ 4.000.000,00 - médio volume de recursos;





- Acima de R\$ 4.000.000,00 até R\$ 10.000.000,00 - grande volume de recursos;
- Acima de R\$ 10.000.000,00 - volume de recursos excepcional.

Critério de destinação para volume pequeno de recursos:

- Empreendimento pontual terrestre - para compor a tabela de ranqueamento, deve ser selecionado um número reduzido de unidades de conservação no entorno próximo do empreendimento (raio de 200 km);
- Empreendimento linear - para compor a tabela de ranqueamento, deve ser selecionado um número pequeno de unidades de conservação afetadas no entorno próximo e sobrepostas a um “buffer” de 200 km, na(s) mesma(s) bacias(s) (Ottobacias nível 3, ANA), que protejam os mesmo biomas (IBGE), e que tenham preservados pelo menos uma fitofisionomia afetados pelo empreendimento.
- Empreendimento costeiro/marinho - para compor a tabela de ranqueamento, deve ser selecionado um número reduzido de unidades de conservação afetadas no entorno próximo do empreendimento (até 200 km, limitada pela linha de costa definida na publicação (Prates, Gonçalves & Rosa. 2012. Panorama da Conservação dos Ecossistemas Costeiros e Marinhos no Brasil (MMA).

Critério de destinação para volume médio de recursos:

- Empreendimento pontual terrestre - para compor a tabela de ranqueamento, devem ser selecionadas unidades de conservação afetadas na mesma região hidrográfica (CNRH) e mesmo bioma e pelo menos uma fitofisionomia afetada;
- Empreendimento linear - para compor a tabela de ranqueamento, devem ser selecionadas unidades de conservação sobrepostas a um “buffer” de 200 km, que protejam os mesmos biomas e que tenham preservada pelo menos uma fitofisionomia afetada pelo empreendimento;
- Empreendimento costeiro/marinho - para compor a tabela de ranqueamento, devem ser selecionadas unidades de conservação afetadas na mesma ecorregião marinha, afetada pelo empreendimento (Prates, Gonçalves & Rosa. 2012. Panorama da Conservação dos Ecossistemas Costeiros e Marinhos no Brasil (MMA).

Critério de destinação para volume grande de recursos:

- Empreendimento pontual terrestre - para compor a tabela de ranqueamento, devem ser selecionadas unidades de conservação na mesma região hidrográfica e bioma(s) afetados pelo empreendimento;
- Empreendimento linear - para compor a tabela de ranqueamento, devem ser selecionadas unidades de conservação sobrepostas a um “buffer” de 200 km e que protejam os mesmos biomas;
- Empreendimento costeiro/marinho - para compor a tabela de ranqueamento, devem ser selecionadas unidades de conservação de proteção integral nas ecorregiões marinhas (Prates, Gonçalves & Rosa. 2012. Panorama da Conservação dos Ecossistemas Costeiros e Marinhos no Brasil (MMA).

Critério de destinação para volume excepcional de recursos:

- Empreendimento pontual terrestre - para compor a tabela de ranqueamento, devem ser selecionadas unidades de conservação na mesma região hidrográfica e bioma(s) afetados pelo empreendimento;



- Empreendimento linear - para compor a tabela de ranqueamento, devem ser selecionadas unidades de conservação sobrepostas a um “buffer” de 200 km e que protejam os mesmos biomas, acrescentando as unidades de conservação localizadas, além do “buffer” nas Otobacias de nível 3 (ANA);
- Empreendimento costeiro/marinho - para compor a tabela de ranqueamento, devem ser selecionadas unidades de conservação de proteção integral nas ecorregiões marinhas (Prates, Gonçalves & Rosa. 2012. Panorama da Conservação dos Ecossistemas Costeiros e Marinhos no Brasil. MMA).

Por último, podem ser alocados recursos para unidades de conservação de proteção integral não contempladas nos critérios de volume excepcional de recursos, até um teto de 30% dos recursos totais de compensação ambiental do empreendimento em questão, mediante proposta justificada apresentada pelo ICMBio e aprovada pelo CCAF, preferencialmente para ações de regularização fundiária e demarcação de terras.

### *Apêndice L - Histórico e legislação envolvida*

O art. 225 da CF dispõe que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos, sendo dever do poder público e da coletividade preservá-lo para as presentes e gerações futuras. Assim, a Carta Magna estabeleceu a função ambiental, cuja titularidade foi outorgada ao Estado e à sociedade.

A Lei 9985/2000 veio regulamentar o art. 225 da CF, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc), em seu art. 36, como transcrito, adiante, e criando a compensação ambiental.

Não obstante, o primeiro normativo a trazer para o particular a obrigatoriedade de contribuir para a conservação da biodiversidade, em face de empreendimentos de grande porte, foi a Resolução Conama n. 10/87, como se depreende do 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 de seus pré-requisitos, a implantação de uma Estação Ecológica pela entidade ou empresa responsável pelo empreendimento, preferencialmente junto à área.

O art 2º da mencionada Resolução Conama também estabeleceu que o valor da área a ser utilizada e das benfeitorias a serem feitas seria proporcional ao dano ambiental a ressarcir e não poderia ser inferior a 0,5% dos custos totais previstos para a implantação dos empreendimentos.

Estabeleceu, ademais, em seu art 5º, que competiria ao empreendedor a manutenção de Estação Ecológica (Esec) diretamente ou por intermédio de convênio com a entidade do Poder Público capacitada para tal.

Data de 1987, portanto, a previsão de incorporação da obrigação de medida compensatória, ainda sem as características posteriormente estabelecidas na Lei do Snuc, no âmbito do licenciamento ambiental, por intermédio do aporte de recursos à conservação da biodiversidade.

A Resolução Conama 2/96, que revogou a citada Resolução 10/87, ampliou a aplicação da medida compensatória, determinando a implantação de unidade de conservação de domínio público e uso indireto, preferencialmente Estação Ecológica (Esec), a ser exigida em licenciamento de empreendimentos de relevante impacto ambiental, como reparação aos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, em montante de recursos não inferior a 0,5% dos custos totais do empreendimento. Ademais, estabeleceu que o empreendedor, após a implantação da unidade, faria a transferência do domínio para a entidade do Poder Público responsável pela administração de unidades de conservação, realizando a manutenção mediante convênio com o órgão competente.

Em 2000, com a publicação da Lei do Snuc, criou-se a compensação ambiental, dispondo o art. 36 e § 1º o que se segue.

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.

§ 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.



O Decreto 4340/2002 surge para regulamentar a Lei do Snuc, e dispunha, originalmente, no art 31, que competia ao órgão ambiental licenciador estabelecer o grau de impacto, não inferior a 0,5% dos custos previstos para a implantação do empreendimento, considerando-se, também, a amplitude dos impactos gerados. Essas informações necessárias ao cálculo da CA estariam contidas nos estudos ambientais apresentados para fins de licenciamento, sendo considerados os impactos negativos, não mitigáveis e passíveis de riscos que pudessem comprometer a qualidade de vida de uma região ou causar danos aos recursos naturais.

O Decreto em questão previa a instituição, no âmbito dos órgãos licenciadores, de câmaras de compensação ambiental, com a finalidade de analisar e propor a aplicação da CA (art. 32).

Além disso, fixou, em ordem de prioridade, as linhas possíveis de aplicação daqueles recursos: regularização fundiária e demarcação de terras; elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo; aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento; desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento (art. 33).

Ressalte-se que a câmara de compensação ambiental a que se refere o art. 32, só foi instituída no nível federal em 2004 com a publicação da Portaria Ibama 7, de 19/4/2004. A Portaria Ibama 44, de 22/4/2004, aprovou o Regimento da Câmara de Compensação Ambiental (CCA). Em 20/7/2005, ambas portarias foram revogadas pela Portaria Ibama 49/2005 que, por seu turno, foi revogada pela Portaria Conjunta MMA/Ibama/ICMBio 513/2007.

Com fulcro na Lei do Snuc e no Decreto 4340/2002 o Ibama passou a calcular e destinar os recursos da CA, fixando-a como condicionante no processo de licenciamento ambiental, por ocasião da emissão da licença de instalação (LI).

A IN Ibama 47/2004 estabeleceu os procedimentos para a gestão da CA e dispôs que a avaliação do grau de impacto resultaria em um parecer de gradação, entendido como documento resultante da análise de estudos ambientais apresentados durante o processo de licenciamento que seria elaborado a partir de metodologia adotada para cada categoria de empreendimento (art. 3º, inciso V).

Ocorre que, em dezembro de 2004, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3378) no Supremo Tribunal Federal (STF) com relação à cobrança da CA, tendo como objetivo o art. 36 da Lei do Snuc e seus parágrafos. Em síntese, as alegações da CNI fundamentaram-se na violação dos princípios da legalidade, da harmonia e independência dos poderes, da razoabilidade e da proporcionalidade, além do entendimento de que a indenização, sem a prévia mensuração e a comprovação da ocorrência de dano, configuraria enriquecimento sem causa pelo Estado. Questionou também a base de cálculo da compensação, por considerá-la injusta e irrazoável, pois puniria o empreendedor que mais investiu em tecnologia e equipamentos de proteção ambiental.

Em 2005, publicou-se o Decreto 5566, que alterou o art. 31 do Decreto 4340/2002, restringindo os impactos considerados àqueles negativos e não mitigáveis relacionados aos recursos ambientais.

Em 5/4/2006 foi publicada a Resolução Conama 371 que estabeleceu diretrizes gerais aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos advindos de CA. Em especial, dispôs que o órgão ambiental licenciador, ao definir as UCs a serem beneficiadas com os recursos da CA, deveria observar:

I - existindo uma ou mais unidades de conservação ou zonas de amortecimento afetadas diretamente pelo empreendimento ou atividade a ser licenciada, independentemente do grupo a que



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental

pertençam, deverão estas ser beneficiárias com recursos da compensação ambiental, considerando, entre outros, os critérios de proximidade, dimensão, vulnerabilidade e infra-estrutura existente; e

II - inexistindo unidades de conservação ou zona de amortecimento afetada, parte dos recursos oriundos da compensação ambiental deverá ser destinada à criação, implantação ou manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral localizada preferencialmente no mesmo bioma e na mesma bacia hidrográfica do empreendimento ou atividade licenciada, considerando as Áreas Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição dos Benefícios da Biodiversidade, identificadas conforme o disposto no Decreto nº 5.092, de 21 de maio de 2004, bem como as propostas apresentadas no EIA/RIMA.

Por último, acrescentou que não deveriam ser considerados os riscos eventualmente advindos da operação do empreendimento, não podendo haver redundância de critérios (art. 2º, § 1º) e fixou o valor da CA em 0,5% dos custos previstos para a implantação do empreendimento até que o órgão ambiental estabelecesse e publicasse metodologia para definição do grau de impacto ambiental (art. 15).

Note-se que há uma grande mudança introduzida pela Resolução retrocitada, que fixa em 0,5% o valor do grau de impacto, sendo que todos os normativos anteriores fixavam tal percentual como piso.

Em 2007, por meio da MP 366, convertida na Lei 11.516/2007, é criado o ICMBio, com a incumbência, entre outras, de executar as ações do Snuc, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União. Sendo assim, a gestão das UCs, antes a cargo do Ibama passam para a competência do recém-criado ICMBio.

Relatos de técnicos do ICMBio dão conta de que todos os processos de CA que estavam no Ibama foram encaminhados àquele Instituto.

Na sequência, em 5/10/2007, publicou-se a Portaria conjunta MMA/Ibama/ICMBio 513, que criou, no âmbito do MMA e dos dois Institutos, a Câmara de Compensação Ambiental, de caráter deliberativo, integrada por representantes de diretorias e secretarias vinculadas aos três órgãos e de representantes da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema) e Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (Anamma). Entre as atribuições, destacam-se:

- I - decidir sobre critérios de graduação de impactos ambientais para fim de cálculo do valor devido a título de compensação ambiental, bem como os procedimentos administrativos e financeiros para execução dos recursos advindos da compensação, e propor ao Conselho Gestor das autarquias no âmbito de suas respectivas atribuições e competências, atos normativos necessários para esse fim;
- II - examinar e propor sobre a aplicação das medidas compensatórias a serem utilizadas nas unidades de conservação, existentes ou a serem criadas;
- III - examinar e decidir sobre os recursos administrativos em que se requer a revisão do grau de impactos ambientais calculado para o empreendimento; e;
- IV - analisar e propor o plano de aplicação anual dos recursos da compensação ambiental;

Em 9/4//2008, a ADI 3378 foi julgada parcialmente procedente e declarada a inconstitucionalidade das expressões constantes do parágrafo 1º do art. 36: "não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos na implantação do empreendimento" e "o percentual", ficando, dessa forma:

"Parágrafo 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade, sendo fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento".



Importante registrar que os Votos dos Ministros do Supremo não especificam entendimento sobre a natureza jurídica da obrigação de CA, entretanto, na opinião de alguns juristas, como por exemplo, do Subprocurador-Geral do Estado do RJ, Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas, no Parecer 4/09-RTAM-PG-2, de 25/10/2009 (p. 47), a tese de que seria uma obrigação tributária estaria afastada, tendo em vista que a declaração de inconstitucionalidade do percentual mínimo teria abalado o mais forte argumento favorável à corrente que advogava a natureza tributária da CA.

Por outro lado, com relação ao percentual, verifica-se dos votos dos Ministros que o entendimento foi o de que pode ser utilizado percentual, mas não sobre os custos do empreendimento (vide peça 45, p. 7). Essa questão foi objeto de embargos de declaração, como a seguir explicitado.

Em 25/6 e 27/6/2008, foram opostos embargos de declaração à ADI 3378 pelo Presidente da República, representado pelo Advogado-Geral da União, e pela CNI, respectivamente. Ambos os embargos ainda não foram apreciados pelo STF.

A Presidência da República solicitou que fossem sanadas obscuridades a fim de declarar que apenas a fixação de percentual mínimo foi considerada inconstitucional e que é possível considerar os custos totais para a implantação do empreendimento no cálculo da CA. Solicitou, ainda, que fosse sanada a omissão, no intuito de modular os efeitos da decisão e declarar a inconstitucionalidade a partir do prazo mínimo de seis meses ou outro maior a ser fixado (*ex tunc*) ou, alternativamente, a partir do trânsito em julgado da decisão, para licenciamentos que venham a ser iniciados (*ex nunc*).

Já a CNI, em síntese, requereu a confirmação de que a “nova redação” do § 1º do art. 36 não é auto-aplicável ou, alternativamente, na hipótese de se entender auto-aplicável, que o STF module os efeitos, para determinar que a declaração de inconstitucionalidade somente tenha eficácia a partir de 12 meses contados do trânsito em julgado ou da publicação de uma nova regulamentação do mencionado §1º, consubstanciada em uma nova metodologia, caso esta venha a ocorrer antes daquele prazo.”

Em 17/7/2008, revogou-se a Portaria conjunta MMA/Ibama/ICMBio 513/2007, por meio da Portaria conjunta MMA/Ibama/ICMBio 205, que cria a Câmara Federal de Compensação Ambiental (CFCA), modificando suas atribuições e representação. Integram a CFCA além daqueles representantes da CCA, extinta, representante da CNI, como setor empresarial. Entre as principais atribuições, destacam-se: propor critérios de gradação de impactos ambientais para fim de cálculo do valor devido a título de compensação ambiental e dos procedimentos administrativos e financeiros para execução desses recursos; examinar e decidir sobre a aplicação dos recursos e medidas destinados à CA, a serem utilizadas nas unidades de conservação existentes ou a serem criadas; solicitar informações aos órgãos envolvidos sobre a aplicação dos recursos da CA, elaborar relatórios periódicos e disponibilizar as informações sempre que solicitada.

Em 14/5/2009, publicou-se o Decreto 6848, que alterou e acrescentou dispositivos ao Decreto 4340/2002. O art. 31 passou a ter redação, a seguir apresentada. Além disso, institui-se o Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF), definem-se suas atribuições, estabelece-se a forma de cálculo da CA, define-se que o GI será de 0 a 0,5%, define-se que o Ibama será responsável pelo cálculo e, ouvido o ICMBio, definirá a sua destinação.

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.



A grande inovação advinda com o retromencionado Decreto foi a estipulação do teto do GI em 0,5%. O que era piso e foi extinto por força do julgamento da ADI 3378 virou teto.

Em 18/6/2009, em face do Decreto 6848, as ONG Instituto Sócio Ambiental (ISA) e Amigos da Terra entraram com Reclamação 8465 alegando que Decreto em questão contrariava claramente a decisão do STF e que o valor da CA, para estar de acordo com o que proferiu o STF, deveria ser baseada no impacto ambiental previsto e não no custo de implantação do empreendimento.

A Reclamação foi anexada aos autos da ADI, junto aos embargos impostos pela AGU e CNI. Até o final de abril de 2013, o STF ainda não havia apreciado os embargos e a reclamação em questão.

Em 11/11/2009, o TCU exarou o Acórdão 2650/2009 - Plenário, nos autos do já mencionado TC 021.971/2007-0, que, tendo em vista o “indevido recolhimento de valores a título de compensação ambiental e sua aplicação pelos órgãos públicos, inclusive com o repasse desses supostos ‘recursos da compensação ambiental’ a outros órgãos de outros entes federativos. Ocorre no caso, a assunção de obrigações do empreendedor pelos órgãos públicos, que passam não só a gerir recursos irregularmente arrecadados como, também, isentam o empreendedor de efetivamente executar suas obrigações” (trecho do Voto do Exmo. Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues).

Com essas considerações, este Tribunal recomendou ao ICMBio, ao Ibama e à Caixa que estudassem a extinção do chamado Fundo de Compensações Ambientais, instrumento criado por aquela instituição financeira para aplicação dos recursos da CA devidos pelos empreendedores, “porquanto sua criação e operação derivam do equívoco de considerar que a compensação ambiental prevista em lei poderia resolver-se em obrigação de pagar contribuição financeira a ser gerida e aplicada pelos órgão públicos nas finalidades previstas em lei”.

Não obstante tal recomendação, o mencionado Fundo já havia sido encerrado desde 17/7/2009, de acordo com informações prestadas pela Caixa (peça 41, p. 6).

Em 3/11/2010, a Portaria conjunta 205/2008 foi revogada e editou-se a Portaria MMA 416/2010 que cria a Câmara Federal de Compensação Ambiental (CFCA). As principais alterações foram a forma de indicação do representante de ONG ambientalista, mantendo-se, praticamente, as competências definidas no normativo revogado.

Em 30/6/2011, publicou-se a Portaria conjunta MMA/Ibama/ICMBio 225, que cria o Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF), integrado por representantes de diretorias e secretarias dos três órgãos, que passou a ter a atribuição, entre outras, de deliberar sobre a divisão e a finalidade dos recursos da CA para as UCs beneficiadas ou a serem criadas, atribuições que eram da Câmara (CFCA). As deliberações do CCAF são soberanas e não podem ser anuladas ou revistas pela Câmara (CFCA), uma vez que a ela não está subordinado.

A IN Ibama 8, de 14/7/2011, regulamentou no âmbito daquele Instituto os procedimentos operacionais relativos à CA, destacando-se que compete à Diretoria de Licenciamento (DILIC), por meio de norma de execução, estabelecer critérios específicos para cada tipologia de empreendimento ou atividade objeto do licenciamento ambiental, para padronizar a forma de cálculo do grau de impacto.

A IN ICMBio 20, de 22/11/2011, regulou os procedimentos administrativos para a celebração de termos de compromissos em cumprimento às obrigações de CA, inclusive quanto à tramitação do processo administrativo da CA.

O Regimento Interno do CCAF foi publicado em 23/11/2011 (Portaria Ibama 16), tendo sido revogada a Portaria Ibama 44/2004, que aprovou o regimento interno da extinta CCA.



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental

Quanto à modalidade de operacionalização dos recursos da CA, a ser analisada nos subitens 2.5 - Modalidades de Execução e 3.4 - Impropriedades na forma de recolhimento dos recursos da compensação ambiental atualmente adotada pelo ICMBio, citem-se o Acordo de Cooperação firmado entre a Caixa e o Ibama, em 16/3/2006 e o Contrato de Prestação de Serviços n. 71/2008, firmado entre aquela instituição bancária e o ICMBio.

Observa-se que, não obstante o instituto da compensação ambiental ser recente, cerca de doze anos, houve inúmeras modificações nos normativos, o que prejudicou, conforme se verá adiante, a implementação contínua e segura do processo de CA.





***Apêndice M - Principais atores envolvidos na operacionalização da compensação ambiental***

**Empreendedor** – empresa privada ou órgão/entidade pública, da administração direta ou indireta solicitante de licenciamento ambiental federal para empreendimento de significativo impacto ambiental.

Papel:

- estipular valor de referência do empreendimento
- assinar termo de compromisso para o cumprimento de CA (TCCA), podendo optar:
  - ✓ pela execução por meios próprios, podendo, para tanto, utilizar-se de terceiros, inclusive, instituições financeiras, preferencialmente, oficiais; ou
  - ✓ depositar em contas escriturais de compensação ambiental junto à Caixa

Se optar pela execução direta, cumprir a obrigação em até 120 dias em conformidade com o plano de trabalho de aplicação dos recursos de CA, a contar da publicação do TCCA, sendo este prazo passível de renovação, em períodos iguais e sucessivos, por decisão do Presidente do Instituto Chico Mendes, a partir de provocação fundamentada do compromissário. Deverá também apresentar relatório de execução das ações realizadas com recursos de CA ao órgão gestor.

Se optar por depositar os recursos da CA, encaminhar ao ICMBio, em 10 dias no máximo, os documentos comprobatórios dos depósitos realizados.

- encaminhar uma cópia de cada termo de compromisso com o(s) órgão(s) gestor(e)s da(s) unidade(s) de conservação à Dilic/Ibama e ao CCAF, no prazo máximo de 30 (trinta) dias após sua assinatura (eventuais alterações nos termos de compromisso que impliquem modificação da destinação deverão ser encaminhados ao CCAF, para análise e deliberação).

**Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama)** – órgão responsável pelo licenciamento ambiental federal.

Papel:

- determinar quais empreendimentos têm significativo impacto ambiental, sujeitos à CA;
- calcular o grau de impacto (GI) do empreendimento sujeito à CA;
- calcular a CA de acordo com a metodologia estipulada pela legislação em vigor;
- fazer, com base na análise do EIA, proposta de UC a serem beneficiadas com recursos da CA;
- dar baixa na condicionante da CA após a aplicação dos recursos da CA.

**Órgãos ambientais gestores de UC** – a depender da esfera a que pertence a UC, esses órgãos podem ser federal, estaduais ou municipais.

Papel:

- solicitar alterações à destinação dos recursos da CA estipulada pelo CCAF, quando necessário.
- aplicar recursos da CA nas UCs beneficiárias, na modalidade de execução indireta;
- apresentar prestação de contas da aplicação dos recursos de CA ao CCAF.

**Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)** – órgão ambiental federal gestor das UC federais.

Papel:



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Relatório de Auditoria – Compensação Ambiental

- solicitar alterações à destinação dos recursos da CA estipulada pelo CCAF, quando necessário.
- gerir Contrato de Prestação de Serviços 071/2008 com a Caixa Econômica Federal para gestão financeira dos recursos de CA (na modalidade de execução indireta);
- promover a análise técnica e jurídica do processo administrativo para celebração do termo de compromisso, manifestando-se sobre sua instrução e regularidade;
- celebrar TCCA com o empreendedor, objetivando o cumprimento da compensação ambiental pela implantação de empreendimento de significativo impacto, precedida de processo administrativo instaurado de ofício ou a pedido do empreendedor ou órgão licenciador;
- indicar conta da Caixa a ser creditada pelo empreendedor que optar pelo depósito dos recursos da CA (modalidade de execução indireta);
- aplicar recursos da CA nas UCs beneficiárias (na modalidade de execução indireta);
- fiscalizar a execução dos TCCA e, findo o prazo firmado, elaborar relatório dando conta de seu adimplemento, a ser encaminhado ao CCAF ou órgão licenciador ambiental estadual ou municipal, dependendo da origem da compensação ambiental, se federal, estadual ou municipal;
- no caso de ser constatado eventual descumprimento das obrigações previstas no TCCA, notificar o empreendedor a justificar, por escrito, no prazo de 10 dias, as razões do inadimplemento/decidir pelo acatamento ou rejeição da justificativa, notificando o empreendedor quanto à sua decisão:
  - ✓ rejeitada a justificativa, comunicar formalmente, no prazo de até 10 dias a contar do recebimento, pelo empreendedor, da notificação, o inadimplemento ao órgão licenciador, para fins de aplicação de medidas estabelecidas na legislação vigente;
  - ✓ não apresentada justificativa, comunicar formalmente o inadimplemento ao órgão licenciador, para fins de aplicação de medidas estabelecidas na legislação vigente, em até 10 dias a contar do término do prazo previsto no art. 13;
  - ✓ acatada a justificativa, fixar novo prazo para o cumprimento da obrigação de compensação ambiental;
- emitir, em nome do empreendedor, certidão de cumprimento de CA, parcial ou integral, relativamente às obrigações firmadas com este Instituto em termo de compromisso para o cumprimento de compensação ambiental, no prazo máximo de 30 dias, a contar do recebimento dos documentos comprobatórios (não isentando o empreendedor do acompanhamento da execução e do cumprimento das obrigações definidas em termo de compromisso firmado com o órgão gestor);
- administrar e manter atualizado banco de dados com os valores já depositados referentes à compensação ambiental, suas respectivas destinações e as unidades de conservação beneficiadas, a ser disponibilizado na página do ICMBio na *internet*.

**Câmara Federal de Compensação Ambiental (CFCA)** – constituída pelos titulares do MMA, do Ibama e do ICMBio e de representantes das seguintes entidades: Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic/Ibama), Secretaria-Executiva do MMA, Diretoria de Unidade de Conservação de Proteção Integral (Direp/ICMBio), Diretoria de Conservação da Biodiversidade do ICMBio, Secretaria de Biodiversidade e Florestas do MMA; Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema), representando os órgãos ambientais estaduais; Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (Anamma), representando os órgãos ambientais municipais; Confederação Nacional da Indústria (CNI), representando o setor empresarial; representante do setor acadêmico, indicado pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB); e representante das organizações não-governamentais ambientalistas reconhecidas, de atuação em âmbito nacional,



inscritas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas (Cnea), eleito pelas demais ONGs registradas no Cnea.

Papel:

- estabelecer prioridades e diretrizes para aplicação da compensação ambiental;
- avaliar e auditar, periodicamente, a metodologia e os procedimentos de cálculo da compensação ambiental, de acordo com estudos ambientais realizados e percentuais de finidos;
- propor diretrizes necessárias para agilizar a regularização fundiária das unidades de conservação;
- estabelecer diretrizes para elaboração e implantação dos planos de manejo das unidades de conservação.

**Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF)** – integrado por representantes, titular e suplente, dos seguintes órgãos e entidades: Secretaria-Executiva e Secretaria de Biodiversidade e Florestas do MMA; Assessoria da Presidência e Dilic/Ibama; Diretoria de Planejamento (Diplan) e Direp/ICMBio.

Papel:

- abrir processo de compensação ambiental específico para cada empreendimento, ao receber da Dilic/Ibama informações sobre o valor da compensação ambiental, as propostas de unidades de conservação a serem beneficiadas e a cópia do Plano de Compensação Ambiental (PCA), quando couber;
- elaborar nota técnica contendo proposta preliminar de divisão dos recursos disponíveis para cada unidade, considerando as unidades de conservação diretamente afetadas, as indicadas pela Dilic, o registro no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) e a proposição de criação de novas unidades;
- deliberar sobre a divisão e a finalidade dos recursos da CA para as UCs beneficiadas ou a serem criadas, inclusive as atividades necessárias ao fortalecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc), informando ao empreendedor, à Dilic/Ibama, ao órgão central ou aos órgãos executores, integrantes do Snuc e observando a legislação vigente;
- informar aos órgãos gestores de unidades de conservação sobre as unidades a serem beneficiadas e a divisão dos recursos e solicitar a elaboração de propostas de destinação dos recursos;
- analisar as propostas de destinação dos órgãos gestores e as encaminhar para deliberação, comunicando a decisão de aprovação final das propostas de destinação ao empreendedor e ao(s) órgão(s) gestor(es) da(s) unidade(s) de conservação beneficiada(s), para que firmem os termos de compromisso de execução dos recursos da compensação ambiental e elaborem planos de trabalho (com detalhamento das atividades previstas para aplicação dos recursos a serem destinados para cada unidade de conservação) que serão anexados aos termos;
- encaminhar cópias dos termos de compromisso, aditivos e seus anexos à Dilic;
- manter registros dos termos de compromisso firmados entre o empreendedor e o órgão, integrante do Snuc gestor da unidade de conservação beneficiada;
- manter registro dos relatórios de execução dos recursos aplicados a serem fornecidos pelo órgão, integrante do Snuc, gestor da UC beneficiada;
- receber, do órgão, integrante do Snuc, gestor da UC beneficiada, documento atestando o cumprimento das obrigações quanto à CA;



- consolidar os documentos recebidos na forma do inciso anterior, com vistas a demonstrar a quitação das obrigações do empreendedor, por empreendimento, com a CA;
- receber do órgão, integrante do Snuc, gestor da UC beneficiada, com a finalidade de instrução dos respectivos processos, eventuais relatórios relacionados à auditoria, monitoria e avaliação dos recursos aplicados;

**Caixa Econômica Federal (Caixa)** – agente financeiro contratado pelo ICMBio para gerenciar a movimentação das contas escriturais, onde os recursos da CA são depositados pelos empreendedores, quando optam pela modalidade indireta de execução da CA.

Papel:

- gerenciar contas arrecadoras de recursos da CA, específicas para cada empreendimento e cada UC;
- fornecer extratos/saldo das contas que operam recursos da CA.

## *Apêndice N - Relatório fotográfico*

Esec Tupinambás/SP

**Foto 1 - Sede da Esec Tupinambás**



Acervo: equipe de auditoria

**Foto 2 - Lancha para ações de fiscalização**



Acervo: equipe de auditoria

Parna Caparaó/MG

**Foto 3 - Área da terra desapropriada**



Acervo: Parna Caparaó

**Foto 4 - Mesma área três anos depois**



Acervo: equipe de auditoria

**Foto 5 - Casa desapropriada**



Acervo: Parna Caparaó

**Foto 6 - Mesma área três anos depois**



Acervo: equipe de auditoria

**Foto 7 - Veículo transporte brigada de incêndio**



Acervo: equipe de auditoria

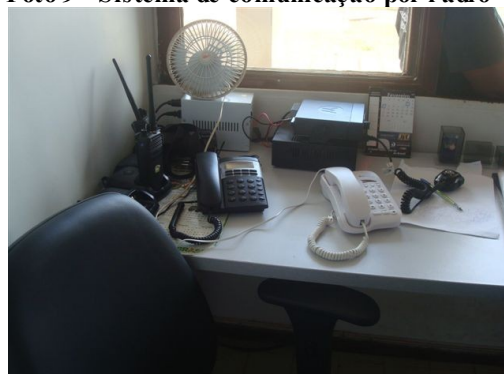
## Parna Brasília

**Foto 8 - Sinalização do Parque**



Acervo: equipe de auditoria

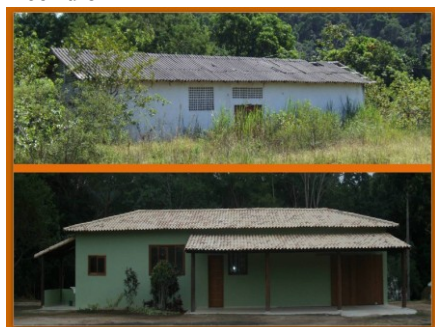
**Foto 9 - Sistema de comunicação por rádio**



Acervo: equipe de auditoria

## Rebio União/RJ

**Foto 10 - Antes e depois alojamento brigada de incêndio**



Acervo: Rebio União

**Foto 11 - Antes e depois centro de visitantes**



Acervo: Rebio União

**Foto 12 - Sede da Rebio**



Acervo: equipe de auditoria

**Foto 13 - Alojamento brigada de incêndio**



Acervo: equipe de auditoria

## Parna Serra dos Órgãos/RJ

**Foto 14 - Construção do alojamento de pesquisadores**



Acervo: equipe de auditoria

**Foto 15 - Centro de Visitantes**



Acervo: equipe de auditoria

**Foto 16 - Centro de visitantes**



Acervo: equipe de auditoria

Parna Sete Cidades/PI

Foto 17 - Alojamento para pesquisadores



Acervo: equipe de auditoria

Foto 18 - Centro de visitantes



Acervo: equipe de auditoria

Foto 19 - Cartaz pesquisa



Acervo: equipe de auditoria

Foto 20 - Placa de sinalização



Acervo: equipe de auditoria





## Referências

- INSTITUTO CHICO MENDES DA CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Compensação Ambiental. Brasília, [2011?]. Disponível em <<http://www.icmbio.gov.br/portal/o-que-fazemos/compensacao-ambiental.html>>. Acesso em: 11 jul. 2013.
- GIASSON, M. M.; CARVALHO, S. H. C.. Mecanismos de compensação ambiental federal no Brasil: impactos negativos e os recursos revertidos para unidades de conservação. In 1º CONGRESSO BRASILEIRO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO, 2012, São Paulo. Anais. São Paulo: ABAI, 2012. 11 p. Disponível em: <<http://avaliacaodeimpacto.org.br/>>. Acesso em: 20 jul. 2013.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Pilares para a Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação/ Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Departamento de Áreas Protegidas. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009. 72p.
- WEIGAND Jr., R.; SILVA, Danielle. C.; SILVA, Daniela O.. Metas de Aichi: Situação atual no Brasil. Brasília, DF: UICN, WWF-BRASIL e IPÊ. 2011 . 65p.
- ARAÚJO, F. F. S.; RODRIGUES, C. G. O.; SANTOS, F. P.. Desafios no Financiamento da Conservação da Natureza no Brasil. Brasília, [2012?]. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1062&catid=29&Itemid=34](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1062&catid=29&Itemid=34)>. Acesso em: 27 fev. 2013.
- COSIF. Plano Contábil das Instituições do SFN. Disponível em < <http://www.bcb.gov.br/?red-cosif>>. Acesso em: 10 abr. 2013.
- FIGUEIREDO, C. M.; FERREIRA, C.; RAPOSO, F.; BRAGA, H.; NÓBREGA, M.. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 2ª Ed. Versão atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.
- GAMBLER, E. A.; GONÇALVES, C. R.; MAIA, M.. Comentários ao Código Civil Brasileiro. v. 3: do direito das obrigações. Coordenadores Arruda Alvim e Thereza Alvim. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- RESENDE. Antônio José Calhau. O Princípio da Razoabilidade dos Atos do Poder Público. Revista do Legislativo, abril de 2009.

## Glossário

Biodiversidade (diversidade biológica)	Variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas (Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB, Rio92);
Biota	Conjunto de seres vivos, flora e fauna, que habitam ou habitavam um determinado ambiente ecológico, em estreita correspondência com as características físicas, químicas e biológicas deste ambiente. Conjunto dos componentes vivos (bióticos) de um ecossistema;
Certidão de cumprimento da compensação ambiental	Documento emitido pelo ICMBio atestando o cumprimento integral ou parcial, pelo empreendedor, das obrigações pactuadas em termo de compromisso para cumprimento de compensação ambiental;
Conservação da natureza	Manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral;
Corredores ecológicos	Porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais
Lista de Ramsar	A Lista de Ramsar é o principal instrumento adotado pela Convenção para implementar seus objetivos. É composta por áreas caracterizadas como ecossistemas úmidos importantes, selecionados pelos países e aprovadas por um corpo técnico especializado da Convenção. Uma vez aceitas, essas áreas recebem o título de "Sítios Ramsar".
Mosaicos	Instrumento de gestão e ordenamento territorial, definido pelo Snuc, com o objetivo de garantir a manutenção dos processos ecológicos nas áreas de conexão entre unidades de conservação, permitindo a dispersão de espécies, a recolonização de áreas degradadas, o fluxo gênico e a viabilidade de populações que demandam mais do que o território de uma unidade de conservação para sobreviver. É a gestão integrada e participativa de um conjunto de UCs, que estejam próximas, sobrepostas ou justapostas.
Plano de compensação ambiental	Elaborado pelo empreendedor no âmbito do EIA/Rima, contendo os dados necessários para o cálculo do GI conforme Anexo do Decreto 6848/2009 e a proposta das unidades de conservação a serem beneficiadas



	com recursos da compensação ambiental;
Plano de manejo	Documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade;
Preservação	Conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção em longo prazo das espécies, <i>habitats</i> e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais;
Princípio da Razoabilidade	Conceito jurídico indeterminado, elástico e variável no tempo e no espaço. Consiste em agir com bom senso, prudência, moderação, tomar atitudes adequadas e coerentes, levando-se em conta a relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada, bem como as circunstâncias que envolvem a prática do ato;
Proteção integral	Manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais;
Reservas da biosfera	Instrumento de conservação que favorece a descoberta de soluções para problemas como o desmatamento das florestas tropicais, a desertificação, a poluição atmosférica, o efeito estufa, entre outros. A Reserva privilegia o uso sustentável dos recursos naturais nas áreas assim protegidas e tem por objetivo promover o conhecimento, a prática e os valores humanos para implementar as relações entre as populações e o meio ambiente em todo o planeta;
Restauração	Restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada o mais próximo possível da sua condição original;
Sítios de Ramsar	<p>O Brasil adota como diretriz para a indicação de zonas úmidas a serem incluídas na Lista de Ramsar, que tais áreas correspondam a unidades de conservação, o que favorece a adoção das medidas necessárias à implementação dos compromissos assumidos pelo país perante a Convenção.</p> <p>Desde sua adesão à Convenção, o Brasil promoveu a inclusão de onze zonas úmidas à Lista de Ramsar, totalizando 6.568.359 hectares de áreas passíveis de serem beneficiadas. A introdução dessas zonas úmidas na Lista de Ramsar faculta ao Brasil a obtenção de apoio para o desenvolvimento de pesquisas, o acesso a fundos internacionais para o financiamento de projetos e a criação de um cenário favorável à cooperação internacional.</p> <p>Sítios Ramsar brasileiros: APA Reentrâncias Maranhenses; APA Baixada Maranhense; Parque Estadual Marinho do Parcel de Manuel Luiz; Parna do Araguaia; Parna Lagoa do Peixe; Parana Pantanal Mato-grossense; RDS Mamirauá; RPPN Sesc Pantanal; RPPN Fazenda Rio Negro; Parna</p>



termo de compromisso para o Cumprimento de Compensação Ambiental	Marinho dos Abrolhos e Parque Estadual do Rio Doce; Instrumento que formaliza e estabelece as condições para o cumprimento, pelo empreendedor, das obrigações de compensação ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental;
Termo de Referência	Objetivo determinar a abrangência, os procedimentos e os critérios gerais para a elaboração do EIA/Rima;
Unidade de conservação	Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;
Uso direto	Aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais;
Uso indireto	Aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais;
Uso sustentável	Exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável;
Zona de amortecimento	O entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade;
Zonamento	Definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz.