



**Tribunal de Contas**  
ESTADO DE PERNAMBUCO  
Instrumento de Cidadania

COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
GERÊNCIA DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E  
ORGÃOS PÚBLICOS  
GERÊNCIA DE ESTUDO E DESENVOLVIMENTO

## RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL

PROCESSO Nº 1102872-5



Unidade de Conservação de Gurjaú

## GESTÃO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL LEI 9.985/2000 Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH)

**Recife, Abril 2012**

Conselheiro Relator:  
**Romário Dias**

Equipe:  
**André Augusto Viana**  
**Candice Ramos Marques** (Coordenadora)  
**Flávio Vila Nova**  
Colaboradora:  
**Wirla Revorêdo Lima**



## **Agradecimentos**

O sucesso das auditorias operacionais depende do relacionamento e da colaboração estabelecidas entre as equipes de auditoria e os dirigentes e técnicos dos programas ou órgãos auditados. Há de se registrar que a equipe do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco foi bem recebida pelos técnicos e dirigentes da Agência Estadual de Meio Ambiente.

Agradecemos ao Sr. Márcio Silveira de Azevedo, que atuou diretamente como interlocutor do órgão ambiental estadual junto à equipe de auditoria. Agradecemos à Sra. Maria Vileide Ataíde Barros Lins, Diretora de Recursos Florestais e Biodiversidade, pela disponibilização de técnicos para auxiliarem na captação de informações sobre as unidades de conservação. Adicionalmente, agradecemos aos técnicos da Unidade de Gestão das Unidades de Conservação, na pessoa do Sr. Nauhumb Tabatchnik, Gerente da unidade, pela orientação e disponibilização dos dados acerca do procedimento de Compensação Ambiental e das unidades de conservação estaduais, bem como pela disponibilidade em acompanhar a equipe de auditoria durante as visitas às unidades de conservação.

Agradecemos aos técnicos do Núcleo de Avaliação de Impactos Ambientais, na pessoa do Sr. Paulo Henrique Camarotti da Silva, coordenador do núcleo, pela disponibilidade para esclarecer a atuação do setor no processo de licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental e pelo fornecimento de dados referentes aos estudos de impacto ambiental e pareceres técnicos.

Agradecemos ao Sr. Raimundo Nonato Padilha Carvalho, assessor especial da Presidência, pelo auxílio ao fornecimento de documentos e ao Sr. Pedro Mário Pontual, coordenador jurídico, pelos esclarecimentos acerca das dificuldades jurídicas envolvidas no processo de Compensação Ambiental.

Agradecemos ao Dr. Talden Farias, especialista em licenciamento ambiental, pela entrevista esclarecedora a respeito dos aspectos legais envolvidos no processo de Compensação Ambiental. Agradecemos ao Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Pernambuco, Dr. André Silvani da Silva Carneiro, Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente, pelas orientações e pelo fornecimento de dados sobre a situação da compensação no Estado. Agradecemos, também, à Professora Dra. Maria Adélia Oliveira, da Universidade Federal Rural de Pernambuco, e à Associação Pernambucana de Defesa da Natureza, na pessoa do Sr. Bertrand Sampaio de Alencar, pelas entrevistas concedidas acerca das dificuldades enfrentadas no Estado de Pernambuco na efetiva realização da Compensação Ambiental.



## Resumo

A presente auditoria foi aprovada através da formalização do processo de Auditoria Especial TC nº 1102872-5, tendo como relator o Conselheiro Romário Dias.

O objeto desta auditoria de natureza operacional consiste nas ações de Compensação Ambiental no Estado (conforme estabelecido pela Lei 9.985/2000 e pela Lei Estadual 13.787/2009), com foco na atuação da Agência Estadual de Meio Ambiente, quanto à análise da incidência, valoração e efetiva aplicação dos recursos provenientes da compensação.

A auditoria constatou problemas, tais como: ausência de estabelecimento de critérios de análise da compensação nos manuais de procedimentos que estão em vigor; desconformidades entre os critérios aplicados pelos grupos de trabalho/Núcleo de Avaliação de Impactos Ambientais para a indicação da Compensação Ambiental conforme a norma vigente; critérios normativos parcialmente cumpridos pela Agência de Meio Ambiente quanto à identificação do percentual a ser utilizado no cálculo da Compensação Ambiental; comprometimento da efetivação da compensação por funcionamento deficiente da Câmara Técnica de Compensação; empreendimentos de significativo impacto ambiental sem a efetivação da Compensação Ambiental; descumprimento dos termos de compromisso formalizados por atraso no repasse dos valores previstos, totalizando R\$ 49.575.659,05; descumprimento dos Planos Operativos Anuais acerca da aplicação dos recursos provenientes da Compensação Ambiental; não observância da legislação vigente quando da aplicação de parte dos recursos recebidos a título de compensação.

Foram utilizados como procedimentos metodológicos para colher as informações que auxiliaram no processo de auditoria: pesquisa documental e bibliográfica; estudo da legislação específica; entrevistas semiestruturadas, realizadas com técnicos e especialistas em licenciamento e Compensação Ambiental, bem como com especialistas do meio acadêmico; requisição de documentos como estudos de impacto ambiental, pareceres técnicos conclusivos e termos de compromisso de compensação; visitas *in loco* em quatro unidades de conservação estaduais; além da captação de outros dados diretamente na Agência Estadual de Meio Ambiente.

O fornecimento de informações incompletas quanto ao processo de licenciamento, estudos de impacto ambiental e pareceres técnicos conclusivos, tendo em vista a justificativa do órgão ambiental de impossibilidade de localização de parte dos dados, representou a maior limitação a este trabalho. Outra limitação relevante diz respeito ao fornecimento de algumas informações contraditórias por parte do órgão ambiental.

Dessa maneira, visando contribuir para a efetivação das ações de Compensação Ambiental em Pernambuco, foram formuladas algumas recomendações à Agência Estadual de Meio Ambiente no sentido de atualizar os manuais de procedimentos, como forma de mitigar a subjetividade na análise e aferição da Compensação Ambiental de empreendimentos licenciados. Também foi recomendado que o órgão ambiental reestruture e reorganize o funcionamento da Câmara Técnica de Compensação, visando ao cumprimento de atribuições indispensáveis à efetivação da Compensação Ambiental, quais sejam: maior regularidade das reuniões ordinárias, motivação e publicidade das decisões, observância dos prazos normativos (Resolução Consema/PE 04/2010) para a formalização dos termos de compromisso de compensação, estabelecimento de procedimentos de acompanhamento e cobrança do cumprimento dos referidos termos, bem como de prestação de contas aos empreendedores acerca da aplicação dos recursos. A adoção de sistemáticas de acompanhamento dos Planos Operativos Anuais, que busquem avaliar permanentemente sua execução e adequação aos



objetivos maiores da Compensação Ambiental, também faz-se imprescindível. Por fim, foi determinado o respeito à legislação no que concerne à vinculação prioritária da aplicação dos recursos da compensação em unidades de conservação, tendo em vista a Lei 9.985/2000, o Decreto 4340/2002, a Lei Estadual 13.787/2009 e a Resolução Consema/PE 04/2010.

Os resultados esperados por este relatório remetem-se à busca de uma gestão pública eficaz, através das recomendações emitidas para uma melhor efetividade das ações relacionadas com a Compensação Ambiental no âmbito do Órgão Ambiental Estadual. Por meio da atualização dos instrumentos utilizados na análise da Compensação Ambiental (Manuais e Termos de Referência) de acordo com normativos legais vigentes, possibilitando uma padronização dos procedimentos, atividades e ações de análise dos pareceres dos grupos de trabalho, busca-se reduzir os riscos de utilização de critérios distintos para situações análogas e de decisões tomadas de forma conflitante. Ademais, as recomendações procuram garantir maior celeridade dos procedimentos de formalização, de acompanhamento e de controle dos termos de compromisso por parte da Câmara Técnica de Compensação, além da redução da inadimplência/atrasos no desembolso dos valores, por parte dos empreendedores. Igualmente, almejam a eficácia na realização das ações planejadas nos Planos Operativos da Compensação, o que será revertido em benefício das unidades de conservação estaduais e em garantia dos princípios constitucionais relativos à proteção ambiental.



## LISTA DE SIGLAS

<b>AIA</b>	Avaliação de Impactos Ambientais
<b>AOP</b>	Auditoria Operacional
<b>APA</b>	Área de Proteção Ambiental
<b>Aspan</b>	Associação Pernambucana de Defesa da Natureza
<b>CA</b>	Compensação Ambiental
<b>Cipoma</b>	Companhia Independente de Policiamento do Meio Ambiente
<b>Conama</b>	Conselho Nacional do Meio Ambiente
<b>Consema/PE</b>	Conselho Estadual do Meio Ambiente
<b>CPRH</b>	Agência Estadual de Meio Ambiente
<b>CTCA</b>	Câmara Técnica de Compensação Ambiental
<b>DRFB</b>	Diretoria de Recursos Florestais e Biodiversidade
<b>DVR</b>	Diagrama de Verificação de Risco
<b>E-FISCO</b>	Sistema cooperativo na área orçamentária e financeira do Estado de Pernambuco
<b>EIA</b>	Estudo de Impacto Ambiental
<b>Geap</b>	Gerência de Avaliação de Programas e Órgãos Públicos
<b>Gede</b>	Gerência de Estudo e Desenvolvimento
<b>GPPO</b>	Gerência de Execução, Planejamento, Projetos e Orçamentos
<b>Ibama</b>	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
<b>ICMBio</b>	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
<b>IRB</b>	Instituto Rui Barbosa
<b>LI</b>	Licença de Instalação
<b>LO</b>	Licença de Operação
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>LP</b>	Licença Prévia
<b>MPE</b>	Ministério Público Estadual
<b>Naia</b>	Núcleo de Análise de Impacto Ambiental
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PNMA</b>	Política Nacional do Meio Ambiente
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>POA</b>	Plano Operativo Anual
<b>Promoex</b>	Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, DF e Municípios
<b>Rima</b>	Relatório de Impacto Ambiental
<b>Sema</b>	Secretaria Especial de Meio Ambiente
<b>SEUC</b>	Sistema Estadual de Unidades de Conservação
<b>Sisnama</b>	Sistema Nacional de Meio Ambiente
<b>SNUC</b>	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal



<b>TC</b>	Termo de Compromisso de Compensação Ambiental
<b>TCE/PE</b>	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>TDA</b>	Termo de Designação de Auditoria
<b>TR</b>	Termo de Referência
<b>UC</b>	Unidade de Conservação
<b>UFPE</b>	Universidade Federal de Pernambuco
<b>UFRPE</b>	Universidade Federal Rural de Pernambuco
<b>Uguc</b>	Unidade de Gestão das Unidades de Conservação

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Compensação Ambiental durante a concessão da licença prévia (fase 1) .....	24
Figura 2 – Compensação Ambiental durante a concessão da licença de instalação (fase 2) .....	25
Figura 3 – Unidade de Conservação de Gurjaú.....	55
Figura 4 – Unidade de Conservação de Guadalupe.....	56
Figura 5 – Unidade de Conservação de Guadalupe.....	57
Figura 6 – Estação Ecológica de Caetés.....	57
Figura 7 – Mapa de Processos Licença Prévia .....	78
Figura 8 – Mapa de Processos Compensação Ambiental.....	79

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Situação dos termos de compromissos dos empreendimentos analisados .....	38
Quadro 2 – Estimativas para a Compensação Ambiental. ....	42
Quadro 3 – Acompanhamento dos repasses dos recursos da compensação por empreendimento .....	44
Quadro 4 – Situação dos termos de compromissos formalizados.....	46
Quadro 5 - Resumo do planejamento para aplicação dos recursos por UC 2010/2011 .....	49
Quadro 6 – Processos licitatórios para aplicação dos recursos do POA 2010/2011 .....	50
Quadro 7 - Resumo do planejamento para aplicação dos recursos por UC 2011/2012 .....	50
Quadro 8 - Percentuais de distribuição dos recursos, por prioridade .....	51
Quadro 9 – Indicadores de desempenho sugeridos para monitoramento .....	59
Quadro 10 – Documento disponibilizado por empreendimento.....	72
Quadro 11 - Análise SWOT (parte 1) .....	74
Quadro 12 – Diagrama de verificação de risco (parte 1) .....	75
Quadro 13 - Análise SWOT (parte 2) .....	76
Quadro 14 – Diagrama de verificação de risco (parte 2) .....	77

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Planejamento x Execução da atividade 2571.....	25
Tabela 2 – Execução orçamentária/financeira no período de janeiro de 2008 a agosto de 2011 .....	26
Tabela 3 – POA 2010/2011 x Aplicação dos recursos da compensação por termo de compromisso .....	49
Tabela 4 – Despesas realizadas em desconformidade com o Decreto 4.340/2002 .....	54
Tabela 5 – Detalhamento do recebimento das parcelas dos termos de compromisso.....	70



## **LISTA DE GRÁFICOS**

<b>Gráfico 1 – Pareceres técnicos disponibilizados e com indicativo de compensação ambiental.....</b>	<b>38</b>
<b>Gráfico 2 – Comparativo entre os termos de compromisso formalizados e os não formalizados .....</b>	<b>38</b>
<b>Gráfico 3 – Acompanhamento dos ingressos de recursos da compensação, por exercício.....</b>	<b>45</b>
<b>Gráfico 4 – Consolidação dos recursos envolvidos nos termos de compromisso .....</b>	<b>47</b>
<b>Gráfico 5 – Termoeletrica – Comparativo entre valor devido, repassado e aplicado .....</b>	<b>71</b>
<b>Gráfico 6 – Estaleiro Atlântico Sul – Comparativo entre valor devido, repassado e aplicado .....</b>	<b>71</b>
<b>Gráfico 7 – Aterro Sanitário Jaboatão – Comparativo entre valor devido, repassado e aplicado .....</b>	<b>71</b>
<b>Gráfico 8 – Unidade Industrial PTA – Comparativo entre valor devido, repassado e aplicado .....</b>	<b>71</b>
<b>Gráfico 9 – Petroquímica – Comparativo entre valor devido, repassado e aplicado.....</b>	<b>71</b>
<b>Gráfico 10 – RNEST – Comparativo entre valor devido, repassado e aplicado .....</b>	<b>71</b>
<b>Gráfico 11 – PE 51 – Comparativo entre valor devido, repassado e aplicado .....</b>	<b>72</b>
<b>Gráfico 12 – Qualta Resorts – Comparativo entre valor devido, repassado e aplicado .....</b>	<b>72</b>



## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1.1. Antecedentes .....</b>	<b>10</b>
<b>1.2. Identificação do objeto da auditoria.....</b>	<b>11</b>
<b>1.3. Objetivos e escopo da auditoria .....</b>	<b>11</b>
<b>1.4. Procedimentos metodológicos .....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 2 - VISÃO GERAL DAS AÇÕES DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL ..</b>	<b>13</b>
<b>2.1. Relevância do tema.....</b>	<b>13</b>
<b>2.2. Histórico .....</b>	<b>17</b>
<b>2.3. Legislação.....</b>	<b>19</b>
<b>2.4. Lógica das ações da CPRH quanto ao instituto da Compensação Ambiental.....</b>	<b>21</b>
<b>2.4.1. Estrutura do Sistema Estadual de Unidades de Conservação.....</b>	<b>21</b>
<b>2.4.2. Visão geral da CPRH .....</b>	<b>22</b>
<b>2.4.3. A Compensação Ambiental .....</b>	<b>22</b>
<b>2.5. Informações orçamentárias e financeiras da CPRH quanto à Compensação Ambiental .....</b>	<b>25</b>
<b>CAPÍTULO 3 – Resultados da auditoria .....</b>	<b>27</b>
<b>3.1. Atuação da CPRH na análise da incidência ou não da compensação em empreendimentos com impacto ambiental significativo .....</b>	<b>27</b>
3.1.1 Ausência de estabelecimento de critérios de análise da compensação nos manuais de procedimentos que estão em vigor .....	28
3.1.2 Desconformidades entre os critérios aplicados pelos grupos de trabalho/Naia para a indicação da Compensação Ambiental .....	29
<b>3.2. Valoração e formalização da Compensação Ambiental.....</b>	<b>30</b>
3.2.1 Não regularidade na indicação do grau de impacto ambiental a ser utilizado no cálculo da compensação.....	32
3.2.2 Comprometimento da efetivação da Compensação Ambiental por funcionamento deficiente da Câmara Técnica de Compensação .....	34
3.2.3 Empreendimentos de significativo impacto ambiental sem a efetivação da Compensação Ambiental .....	37
3.2.4 Deficiência na sistemática de acompanhamento e cobrança dos valores devidos e não pagos a título de Compensação Ambiental .....	43
<b>3.3. Planejamento e aplicação dos recursos provenientes da Compensação Ambiental.....</b>	<b>48</b>
3.3.1 Descumprimento dos Planos Operativos Anuais quanto à aplicação dos recursos provenientes da Compensação Ambiental .....	49
3.3.2 Parte dos recursos recebidos a título de compensação não foi aplicada em conformidade com a legislação vigente.....	52
<b>CAPÍTULO 4 - MONITORAMENTO E INDICADORES DE DESEMPENHO.....</b>	<b>59</b>
<b>CAPÍTULO 5 - ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR .....</b>	<b>61</b>
<b>CAPÍTULO 6 - CONCLUSÃO .....</b>	<b>62</b>
<b>CAPÍTULO 7 - PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO .....</b>	<b>67</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>70</b>
<b>APÊNDICE A – Quadros, gráficos e tabelas .....</b>	<b>70</b>





**Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**  
Coordenadoria de Controle Externo-CCE  
Gerência de Avaliação de Programas e Órgãos Públicos – GEAP  
Gerência de Estudo e Desenvolvimento - GEDE

<b>APÊNDICE B – Técnicas de auditoria .....</b>	<b>74</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>80</b>
<b>GLOSSÁRIO .....</b>	<b>82</b>



## CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

### 1.1. Antecedentes

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE) iniciou em 2001 a realização de auditorias operacionais em ações de governo, avaliando aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão pública, com objetivo de contribuir para que os investimentos gerem mais benefícios à sociedade.

Desde 2006, o TCE vem desenvolvendo ações na área de auditoria operacional (AOP) junto ao Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (Promoex). O grupo temático da auditoria operacional, junto ao Promoex, definiu como objeto da auditoria para o ano de 2011 o tema Meio Ambiente, pela sua importância no contexto nacional e internacional.

Tendo em vista os Termos de Designação de Auditoria – TDA/GEAP nº 09 e 10/2011, foi determinada a realização de auditoria de natureza operacional, em parceria com a Gerência de Estudos e Desenvolvimento, para avaliação das ações de compensação ambiental em Pernambuco, de responsabilidade da Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH). O processo de Auditoria Especial foi formalizado sob o nº 1102872-5, cujo relator é o Conselheiro Romário Dias.

O presente trabalho trata dos resultados da auditoria operacional, realizada aplicando-se técnicas, procedimentos e metodologia específicos, desenvolvidos neste Tribunal sob a denominação Auditoria Operacional (AOP<sup>1</sup>).

Dentro desse contexto, destaca-se que a atuação das Cortes de Contas brasileiras na fiscalização de ações voltadas para o meio ambiente (controle ambiental) vem sendo progressivamente intensificada. Em novembro de 2010 foi realizado o I Simpósio Internacional de Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas, promovido pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas em parceria com o Instituto Rui Barbosa (IRB). Por ocasião do evento, foram tratados temas afetos aos diversos desafios envolvidos na promoção de um desenvolvimento sustentável do ponto de vista ecológico. Além da ênfase dada à participação dos Tribunais de Contas na formação de uma agenda de compromissos para serem levados para Rio 2012, o evento culminou com a apresentação da Carta da Amazônia<sup>2</sup>, contendo compromissos assumidos pelos Tribunais de Contas brasileiros em relação ao meio ambiente. Entre as importantes ações elencadas pela mencionada Carta, destacam-se os seguintes compromissos:

1. Os Tribunais de Contas do Brasil devem orientar sua atuação no sentido de **agregar valor à gestão ambiental, produzindo conhecimento e perspectivas, impulsionando os governos a agir de forma preventiva, garantindo efetividade às normas** internacionais, constitucionais e legais de proteção do meio ambiente.  
(...)
4. Para que os Tribunais de Contas cumpram seu papel constitucional em relação à proteção do meio ambiente **é imperativo que incluam as questões ambientais em**

<sup>1</sup> Os termos Auditoria Operacional (AOP) e Auditoria de Natureza Operacional (ANOP) referem-se ao mesmo tipo de auditoria. O primeiro termo está sendo adotado no âmbito do Promoex e o segundo é o adotado neste Tribunal pela Resolução TC N. 02/2005.

<sup>2</sup> Disponível em: < <http://www.tce.se.gov.br/sgw/upload/3c0978352cd42924dcaa5b4773c2a334f37f16c0.pdf>>



**todas as dimensões das auditorias de sua competência**, capacitando continuamente os profissionais e proporcionando-lhes meios adequados para sua atuação. (grifo nosso)

## **1.2. Identificação do objeto da auditoria**

O objeto desta auditoria está focado nas ações de Compensação Ambiental, conforme estabelecida pela Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, e pela Lei Estadual 13.787/2009, que instituiu o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza em Pernambuco, sob responsabilidade da Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH), com especial destaque para a atuação do órgão ambiental quanto à análise da incidência da compensação, do cálculo, da gestão e da aplicação dos valores envolvidos.

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

O principal objetivo desta auditoria foi avaliar o andamento das ações de compensação ambiental em Pernambuco, abordando as dimensões de conformidade e eficácia.

Para a verificação desses aspectos, a abordagem do trabalho envolveu três questões de auditoria:

- Questão 1: A atuação da CPRH na análise da incidência ou não da compensação está garantindo o cumprimento dos critérios aplicáveis à compensação ambiental?
- Questão 2: A atuação da CPRH quanto à valoração e a formalização da compensação está garantindo o cumprimento dos critérios aplicáveis à compensação ambiental?
- Questão 3: A atuação da CPRH quanto ao planejamento e aplicação dos recursos provenientes da compensação ambiental segue critérios claramente estabelecidos?

## **1.4. Procedimentos metodológicos**

Os procedimentos metodológicos utilizados para colher as informações que auxiliaram o processo de auditoria foram:

- Pesquisa documental e bibliográfica;
- Estudo de legislação específica;
- Análise dos Manuais de Procedimentos da Agência, em especial o Manual de Diretrizes Para Avaliação de Impactos Ambientais e o Manual de Licenciamento Ambiental;
- Análise de dados, em especial os contidos nos estudos de impactos ambientais e respectivos Relatórios (EIA/Rimas) e em bases de dados da CPRH, referentes aos empreendimentos de significativo impacto ambiental que passaram pelo processo de licenciamento ambiental no período de 2001 a 2011 (até o mês de junho);
- Análise de pareceres e demais documentos produzidos pelo Núcleo de Avaliação de Impactos Ambientais (ou grupo de trabalho) e pela Câmara Técnica de Compensação (CTCA), no âmbito da análise dos empreendimentos com relevante impacto ambiental negativo não mitigável, no período de 2001 a 2011(até o mês de junho);



- Análise de instrumentos de planejamento acerca da aplicação dos recursos provenientes da Compensação Ambiental;
- Entrevistas não estruturadas com diretores e técnicos da CPRH, nos seguintes setores: Núcleo de Análise de Impacto Ambiental (Naia), Câmara Técnica de Compensação (CTCA), Diretoria de Recursos Florestais e Biodiversidade, em especial na Unidade de Gestão das Unidades de Conservação (Uguc);
- Entrevista semiestruturada com o especialista em direito ambiental, Dr. Talden Farias, e com o Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente, o Promotor de Justiça do Ministério Público Estadual, Dr. André Silvani da Silva Carneiro;
- Aplicação das ferramentas de auditoria: Análise *Stakeholder*, análise SWOT, Diagrama de Verificação de Risco (DVR) e mapa de processos (Apêndice B)<sup>3</sup>;
- Visitas *in loco* em quatro unidades de conservação estaduais.

---

<sup>3</sup> As mencionadas ferramentas objetivam facilitar o entendimento das principais características, falhas, oportunidades de melhoria e pontos positivos dos objetos de auditoria, bem como os principais atores envolvidos no processo de tomada de decisões. Elas estão previstas no Manual de Auditoria Operacional do TCU (Brasil. Tribunal de Contas da União. Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União. 3.ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog, 2010. 71 p).



## CAPÍTULO 2 - VISÃO GERAL DAS AÇÕES DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

### 2.1. Relevância do tema

Meio ambiente significa, de forma ampla, o conjunto de fatores intrínsecos que contribuem para a existência das várias espécies de vida (OLIVEIRA FILHO, 2009). Pode ser entendido, ainda, de acordo com o Decreto Federal 5.092/2004, como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

A importância da utilização sustentável dos recursos naturais e os reflexos da atuação humana sobre o meio ambiente são assuntos de relevo nos cenários mundial e nacional há algum tempo. As interrelações entre a população, os recursos naturais e o desenvolvimento são preocupações constantes em estudos científicos (HOGAN, 1995). A constatação de que a utilização e a degradação aceleradas do meio ambiente em prol das exigências da sociedade moderna acabam por colocar em risco a sobrevivência da humanidade é algo inevitável, como enfatizado por Santos (2002, p.56):

A promessa da dominação da natureza, e do seu uso para o benefício comum da humanidade, conduziu a uma exploração excessiva e despreocupada dos recursos naturais, à catástrofe ecológica, à ameaça nuclear, à destruição da camada de ozônio, e à emergência da biotecnologia, da engenharia genética e da consequente conversão do corpo humano em mercadoria última. (...).

Nesse sentido, os países vêm tentando encontrar formas de reduzir ou mesmo compensar os impactos ambientais negativos atrelados ao crescimento das cidades, ao desenvolvimento econômico e industrial, em especial, por meio de ações educativas e legislações especificamente voltadas para o assunto. Nesse sentido, a própria Constituição Federal de 1988 já estabelecia a necessidade de atuação do Poder Público na defesa do meio ambiente, conforme destacado a seguir.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

(...)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; (...)

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

(...)

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.



Em capítulo específico, a Constituição Federal trata do meio ambiente, considerado como direito fundamental de terceira dimensão<sup>4</sup> (entre os direitos “de solidariedade” ou “de fraternidade”), estabelecendo que:

Art. 225. Todos têm direito ao **meio ambiente ecologicamente equilibrado**, bem de uso comum do povo e **essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo** para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

**IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;**

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade;

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Uma das vertentes do esforço em prol do meio ambiente, materializada na legislação ambiental brasileira, é a necessidade de realização de **Estudo de Impacto Ambiental (EIA)**, previamente à instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, em observância à previsão constitucional já mencionada. Dessa forma, o empreendedor deve levar em consideração o fator ambiental, rumo ao desenvolvimento sustentável. Dentro desse contexto, não sendo possível a prevenção do dano ambiental, ou ainda, quando ele já está consumado ou quando ele é indispensável para a instalação de uma atividade ou empreendimento, surge o instituto da medida compensatória aos impactos ambientais negativos.

Destaca-se que, como resultado do estudo do impacto ambiental, devem ser identificados todos os impactos e respectivas magnitudes. Para cada impacto ambiental, devem ser apresentadas medidas que serão necessárias à proteção do meio ambiente. Dentre as possíveis ações de resguardo ao meio ambiente, podemos destacar duas espécies: as medidas de realização local e as de compensação indireta. As medidas de realização local

---

<sup>4</sup> A terceira dimensão de direitos fundamentais, também denominados de direitos de solidariedade, caracteriza-se pelo fato de sua titularidade ser coletiva ou difusa. Os principais direitos aqui incluídos são: o direito à paz, o direito ao desenvolvimento, o direito ao meio ambiente e o direito ao patrimônio comum da humanidade. Tais direitos necessitam de uma atuação positiva do Estado para sua efetividade. (SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional. 10ed. Porto Alegre: Do Advogado, 2009, p. 36).



podem ser as mitigadoras (que amenizam o impacto) e as de compensação direta (realizadas pelo empreendedor, tais como restauração, recuperação e restabelecimento às condições ambientais encontradas inicialmente). As medidas de compensação indireta (denominadas de Compensação Ambiental), por sua vez, caracterizam-se pelo repasse de recursos financeiros por parte do empreendedor em razão da impossibilidade de execução das ações diretas acima relacionadas.

Para os casos de empreendimentos com significativo **impacto ambiental negativo não mitigável** surge como consequência do já mencionado estudo de impacto, a necessidade de realização da **Compensação Ambiental** (CA), formalizada pela Lei 9.985/2000, que estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), nosso objeto de interesse na presente auditoria.

Em questões relacionadas ao meio ambiente, a expressão “compensação” é utilizada, em geral, em dois sentidos. Em sentido amplo, significa uma forma de reparação que compreende a recuperação de um ambiente alterado por uma atividade ou empreendimento, sem prejuízo de outras medidas adotadas – de natureza pecuniária ou não. Contudo, quando nos referimos a “medidas compensatórias”, passamos a conferir um sentido estrito à expressão. Assim, estaríamos tratando de medidas de cunho não necessariamente pecuniário.

Nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro prevê a compensação em cinco situações distintas: compensação por dano ambiental irreversível; compensação para supressão de Área de Preservação Permanente; compensação de Reserva Legal; compensação para supressão de Mata Atlântica; e compensação para implantação de empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental (BECHARA, 2009).

Atualmente, a Compensação Ambiental, *strictu sensu*, é entendida como um mecanismo financeiro que visa a contrabalançar os impactos ambientais ocorridos ou previstos no processo de licenciamento ambiental. Ela representa um dos vários mecanismos de proteção ambiental disciplinados pela legislação pátria, materializado na forma de compensação financeira. Salienta-se que ela pode ser imposta aos empreendedores em dois momentos distintos: por ocasião do licenciamento ambiental – de forma preventiva - e pela efetiva reparação de um dano específico causado pela atividade desenvolvida – de forma corretiva (RODRIGUES, 2007).

Vale ressaltar que embora o instituto da compensação tenha entre seus fatores de justificação o Princípio do Poluidor-Pagador<sup>5</sup>, não deve ser entendido como uma concessão ao empreendedor do “direito de poluir”, ou de “poluir mediante pagamento”. O que se pretende é fazer com que o “poluidor” arque financeiramente com os custos envolvidos na prevenção ao meio ambiente quanto aos impactos negativos não mitigáveis que possam ser gerados por sua atividade.

Outro aspecto importante a ser destacado, refere-se ao fato de que o licenciamento ambiental não afasta o dever de indenizar os danos causados pelo empreendedor ao meio ambiente, apesar de retirar do dano causado o caráter de ilicitude. Nesse sentido, destaca Rodrigues (2007), a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) estabelece que “o empreendimento potencialmente poluidor é responsável por arcar com as possíveis

---

<sup>5</sup> O Princípio do Poluidor-Pagador estabelece que os custos e as responsabilidades resultantes da exploração ambiental dentro do processo produtivo deverão ser arcados pelo empreendedor (RODRIGUES, 2007).



reparações do dano, mesmo que se tenha agido sem culpa (responsabilidade objetiva por danos ambientais<sup>6</sup>)”.

Dessa forma, quando a Compensação Ambiental for realizada por ocasião do licenciamento, o empreendedor deverá garantir apoio financeiro às áreas de proteção ambiental (mais especificamente às unidades de conservação), em um percentual de, no mínimo, 0,5% sobre o valor do empreendimento, percentual este que deverá ser estabelecido pelo órgão ambiental licenciador, levando-se em consideração os impactos ambientais da atividade desenvolvida<sup>7</sup>.

Conforme se depreende da legislação em vigor, o valor arrecadado com base na Compensação Ambiental tem destino rigidamente atrelado à manutenção de unidades de conservação já existentes, ou ainda, ao estabelecimento de novas unidades, não podendo ser destinado a qualquer outra finalidade. No entanto, ressalta-se que falhas na gestão dos órgãos ambientais públicos, aliadas a imperfeições contidas nas normas que regulam a matéria, estão dificultando a cobrança e a aplicação desses recursos e desperdiçando seu potencial de financiar diversas ações para proteção da biodiversidade brasileira (COSTA, 2008).

De acordo com a Lei 9.985/2000, as **unidades de conservação** (UCs) correspondem aos espaços territoriais legalmente instituídos, com características naturais relevantes, com objetivos de conservação, sob regime especial de administração e proteção. Para que se possa configurar em sua totalidade uma unidade de conservação, deve-se ter presente: a relevância natural; o caráter oficial; a delimitação territorial; o objeto conservacionista; e o regime especial de proteção e administração (DOURADO, 2011).

Com base na Lei Estadual 13.787/2009, que instituiu o Sistema Estadual de Unidades de Conservação de Pernambuco, entre os objetivos desse sistema, destacam-se:

Art. 4º - (...)

- I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território estadual e nas águas jurisdicionais;
- II - proteger as espécies endêmicas, raras e ameaçadas de extinção no âmbito estadual;
- III - proteger espécies nativas de relevante valor econômico, social ou cultural;
- IV - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais estaduais;
- V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento sustentável estadual;
- VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;
- VII - proteger, no âmbito estadual, as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e, quando couber, histórica e cultural;
- VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;
- IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;
- X - ampliar a representatividade dos ecossistemas estaduais como unidades de conservação;
- XI - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;

<sup>6</sup> A Constituição Federal (art. 225, § 3º) estabelece que as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitam os infratores a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar o dano causado.

<sup>7</sup> Acerca do percentual utilizado para o cálculo do valor da compensação, existem divergências doutrinárias e jurisprudenciais consideráveis em nosso país. O STF declarou a inconstitucionalidade da expressão “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento” contida no artigo 36, § 1º, da Lei 9.985/2000 (Acórdão proferido em 09 de abril de 2008 - Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.378).





- XII - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- XIII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o ecoturismo;
- XIV - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente;
- XV - priorizar os ecossistemas que se encontrem mais ameaçados de alteração, degradação ou extinção.

Salienta-se, adicionalmente, que a indicação da UC que deverá ser contemplada com os recursos provenientes da compensação ambiental é de responsabilidade do órgão ambiental licenciador, conforme regulamentado pelo art. 36, §2º, da Lei 9.985/2000.

Ademais, acerca das UCs, apesar de ser por muitos considerada a mais importante estratégia de conservação da biodiversidade e preservação de recursos naturais, não se pode deixar de considerar a importância de reflexões acerca dos desafios envolvidos na sua real implantação. Tais desafios estão, em grande parte, atrelados às questões de regularização fundiária, criação de estruturas físicas de apoio à administração e ao uso público, organização de pessoal próprio para fiscalização e suporte à visitação e à pesquisa científica, entre outros.

Diante do panorama traçado anteriormente, passamos a detalhar alguns aspectos específicos e de especial interesse para o desenvolvimento de uma auditoria operacional acerca do tema em questão.

## **2.2. Histórico**

De acordo com informações colhidas no texto “Compensação Ambiental: Os Fundamentos e as Normas; a Gestão e os Conflitos”<sup>8</sup>, as medidas compensatórias foram inicialmente previstas pela Resolução 10/1987 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que determinava:

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 como um dos seus pré-requisitos a implantação de uma estação ecológica pela entidade ou empresa responsável pelo empreendimento, preferencialmente junto à área.

Salienta-se que a Compensação Ambiental está historicamente associada aos grandes projetos do setor elétrico brasileiro, em especial àqueles situados na região da Amazônia. O instituto surgiu com o intuito de viabilizar a criação de áreas voltadas à conservação da biodiversidade das regiões afetadas, buscando estabelecer, ao menos, uma área que conseguisse representar as características do ambiente original.

Conforme destacado por FARIA (2008), as ideias do Prof. Dr. Paulo Nogueira Neto, que esteve à frente do primeiro órgão ambiental de âmbito federal efetivamente estruturado (Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA), entre os anos de 1974 e 1986, também foram decisivas para a criação e desenvolvimento do instituto da compensação.

---

<sup>8</sup> FARIA, Ivan Dutra. Disponível em: < [http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos\\_discussao/NOVOS\\_20TEXTOS/texto43](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS_20TEXTOS/texto43) – Ivan Dutra.pdf>. Acesso em 04 abr.2011.



A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), primeiro instrumento de gestão ambiental do Brasil, instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e possibilitou que decisões sobre questões ambientais fossem tomadas por meio de resoluções do Conama - órgão colegiado instituído pela Lei 6.938, de 1981, posteriormente regulamentada pelo Decreto 99.274/1990.

A Resolução Conama 01, de 23 de janeiro de 1986, representou um marco para a definição de critérios acerca das avaliações de impacto ambiental, determinando, no artigo 6º, III, que o Estudo de Impactos Ambientais (EIA) deve fazer a “definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e os sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas”. Desse modo, como destacado por FARIA (2008), o EIA foi identificado como o principal documento da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) de empreendimentos sujeitos ao processo de licenciamento.

Acerca do conceito de impacto ambiental, faz-se necessário diferenciá-lo da poluição e do dano ambiental. Nesse sentido, estabelece a Resolução Conama 01/86, em seu artigo 1º, que o impacto ambiental corresponde à qualquer alteração nas propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, que resulte das atividades humanas e que afetem: a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; a qualidade dos recursos ambientais. Dessa forma, o impacto ambiental pode ser considerado através de uma perspectiva positiva ou negativa, e que, o significativo impacto ambiental referenciado no artigo 36 da Lei 9.985/2000 é o de caráter negativo (DOURADO, 2011).

A Resolução Conama 10/1987 previu, para os casos de empreendimentos cujos impactos ambientais não se mostrassem passíveis de mitigação, a adoção de medidas compensatórias, fazendo referência a uma categoria de unidade de conservação denominada estação ecológica. Posteriormente, a Resolução Conama 02/1996, em seu art. 2º estabeleceu uma valoração para as medidas compensatórias, prevendo que o montante de recursos a serem utilizados na área de conservação seria proporcional à alteração e dano ambiental ocorridos, não podendo ser inferior a 0,5% dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento.

Ressalta-se que, embora encontre sustentação na Lei 6.938/1981, a Compensação Ambiental conforme hoje entendida tem sua origem na Lei 9.985/2000. O mencionado diploma normativo, conhecido como Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), em seu art. 36, determina que o empreendedor deverá apoiar e manter a implementação das UC integrantes do SNUC, como consequência do licenciamento, desde que o empreendimento seja considerado como de significativo impacto ambiental. A regulamentação desse dispositivo foi feita pelo Decreto 4.340, de 22 de agosto 2002, posteriormente alterado pelo Decreto 5.566, de 26 de outubro de 2005.

Como se depreende do exposto, não há como se dissociar a discussão sobre a Compensação Ambiental (CA) do processo de licenciamento ambiental. Embora ambos os institutos sejam sustentados por leis distintas, a CA só pode ser viabilizada como consequência do licenciamento.



### 2.3. Legislação

A partir de pesquisas realizadas na internet, em especial no site da Presidência da República ([www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)), foram identificados diplomas normativos específicos acerca do tema “Compensação Ambiental” nas esferas federal e estadual.

Observou-se que há grande divergência doutrinária e instabilidade jurisprudencial acerca de determinados aspectos da compensação, entre os quais se destacam: natureza jurídica; forma de cobrança e aplicação dos recursos; percentuais mínimos e máximos para o cálculo dos valores envolvidos; entre outros. As divergências mencionadas dificultaram, ao longo dos últimos anos, a regulamentação do procedimento de cálculo e gestão dos recursos provenientes da compensação. Apenas no final do exercício de 2010, o Estado de Pernambuco regulamentou efetivamente a matéria, superando parte das dificuldades relacionadas à gestão dos recursos da compensação.

Dentre as legislações listadas a seguir, destacam-se, na esfera federal, a Lei 6.938/81, que estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente e instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) - conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental – e a Lei 9.985/2000, que estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, podendo ser considerada como um marco regulatório para o instituto da Compensação Ambiental. Na esfera estadual é de especial importância a Lei Estadual 13.787/2009, que instituiu o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza e a Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema/PE) 04/2010, que regulamentou a metodologia de cálculo da compensação.

Acerca da Compensação Ambiental da Lei do SNUC propriamente dita, modalidade de compensação decorrente de empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental, o primeiro marco histórico ocorreu em 1987, conforme já mencionado, através da Resolução Conama 10. No entanto, ao longo dos anos, vários normativos influenciaram no estabelecimento de critérios e referenciais que culminaram, no ano 2000, com a aprovação da Lei 9.985. Entre os principais diplomas que se relacionam, em termos históricos, com a Compensação Ambiental, podem ser destacados:

- Decreto 23.793, de 23 de janeiro de 1934 – aprova o primeiro Código Florestal Brasileiro, determinando a proteção perene das florestas remanescentes, aí incluídas aquelas que formam parques nacionais, estaduais e municipais.
- Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965 - institui o Novo Código Florestal Brasileiro.
- Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981- dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
- Resolução Conama 01, de 23 de janeiro de 1986 - dispõe sobre critérios e diretrizes para o Relatório de Impacto Ambiental (Rima).
- Resolução Conama 10, de 03 de dezembro de 1987 - dispõe sobre o ressarcimento de danos ambientais causados por obras de grande porte. (revogada pela 002/1996)
- Constituição Federal de 1988 – Título VIII (Da Ordem Social), Capítulo VI (Do Meio Ambiente), artigo 225, parágrafos e incisos – sedimenta as bases do Direito Ambiental, estabelecendo como competência concomitante da União, dos Estados e dos Municípios a



proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, além da preservação das florestas, da fauna e da flora.

- Decreto 99.274, de 06 de junho de 1990 - regulamenta a Lei 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências.
- Resolução Conama 013, de 06 de dezembro de 1990 - dispõe sobre normas referentes às atividades desenvolvidas no entorno das unidades de conservação.
- Resolução Conama 002, de 18 de abril de 1996 - determina a implantação de unidade de conservação de domínio público e uso indireto, preferencialmente Estação Ecológica, a ser exigida em licenciamento de empreendimentos de relevante impacto ambiental, como reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, em montante de recursos não inferior a 0,5 % (meio por cento) dos custos totais do empreendimento. (revogada pela 371/2006)
- Resolução Conama 237, de 19 de dezembro de 1997 - regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente.
- Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei dos Crimes Ambientais) - dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.
- Lei 9.985, de 18 de julho de 2000 - regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.
- Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002 - regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências.
- Lei 10.650, de 16 de abril de 2003 - dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama).
- Decreto 5.092, de 24 de maio de 2004 - define regras para identificação de áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade, no âmbito das atribuições do Ministério do Meio Ambiente.
- Lei Estadual 12.916, de 8 de novembro de 2005 – estabelece critérios para o licenciamento ambiental no âmbito do estado de Pernambuco, bem como a estrutura de funcionamento da CPRH. Revogada pela Lei Estadual 14.249/2010.
- Resolução Conama 371/2006 - Estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental, conforme a Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).
- Decreto 6.514, de 22 de julho de 2008 - dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações e dá outras providências.
- Decreto 6.848, de 14 de maio de 2009 - altera e acrescenta dispositivos ao Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, para regulamentar a compensação ambiental.



- Lei estadual 13.787, de 08 de julho de 2009 - institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza (SEUC), no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências.
- Resolução Consema/PE 03, de 28 de maio de 2010 – dispõe sobre o acompanhamento dos termos de compromisso de compensação firmados com Suape.
- Resolução Consema/PE 04, de 05 de novembro de 2010 - estabelece metodologia de gradação de impactos ambientais e procedimentos para fixação e aplicação da compensação ambiental.
- Lei Estadual 14.249, de 17 de dezembro de 2010 - dispõe sobre licenciamento ambiental, infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, e dá outras providências.

## **2.4. Lógica das ações da CPRH quanto ao instituto da Compensação Ambiental**

Inicialmente, com o intuito de facilitar a compreensão acerca das ações relacionadas à Compensação Ambiental, foi realizada uma contextualização deste instituto dentro da estrutura do Sistema Estadual de Unidades de Conservação, tratando-se de identificar os componentes do sistema e os procedimentos relacionados à compensação no âmbito do órgão estadual responsável por sua efetivação, conforme observado nos itens seguintes.

### **2.4.1. Estrutura do Sistema Estadual de Unidades de Conservação**

O Sistema Estadual das Unidades de Conservação (SEUC) é gerido, de acordo com a Lei Estadual 13.787/2009, pelos seguintes órgãos:

- a) Órgão consultivo e deliberativo: Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema) – supervisionar a implementação do SEUC, propor a implantação e deliberar sobre a criação de UCs públicas estaduais e, quando necessário, fixar normas complementares;
- b) Órgão central: Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Sustentabilidade - coordenar a implementação do SEUC; promover ou apoiar estudos e propostas para a criação de UCs; encaminhar ao Consema, para deliberação, as propostas de criação de UCs públicas estaduais; encaminhar ao Chefe do Poder Executivo Estadual as propostas de criação de UCs públicas estaduais; manter atualizada as informações sobre áreas prioritárias para conservação da biodiversidade no Estado; desenvolver ações com vistas a estimular e orientar a criação e implementação de UCs; apoiar a gestão das UCs no âmbito estadual e municipal; apoiar os municípios na identificação de áreas para criação de UCs e no seu processo de criação e implementação;
- c) Órgão gestor: Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH) - gestão da biodiversidade, com as seguintes funções: implementar o Sistema; subsidiar tecnicamente propostas de criação de unidades de conservação; encaminhar, para o Órgão Central, as propostas de criação de UCs; administrar as UCs públicas estaduais em parceria com a sociedade civil; reconhecer as unidades de conservação privadas; apoiar a gestão das UCs públicas municipais e privadas; elaborar Planos de Manejo para as UCs públicas estaduais; fiscalizar as UCs estaduais e implementar as medidas cabíveis para garantir a integridade da biodiversidade, em parceria com os órgãos municipais e proprietários privados, no caso das UCs públicas municipais e privadas, respectivamente; elaborar, implementar, manter atualizado e divulgar o cadastro estadual de UCs;



d) Órgãos complementares: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, Companhia Independente de Policiamento do Meio Ambiente - Cipoma, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, Ministério Público, assim como os órgãos dos governos municipais, que têm por atribuição a criação e gestão de unidades de conservação.

#### **2.4.2. Visão geral da CPRH**

A CPRH foi criada pela Lei Estadual 7.267, de 16 de dezembro de 1976, com o nome de Companhia Pernambucana de Controle da Poluição Ambiental e de Administração dos Recursos Hídricos, na forma de uma Sociedade de Economia Mista vinculada à antiga Secretaria do Saneamento, Habitação e Obras.

Posteriormente, a Lei Estadual 11.516, de 31 de dezembro de 1997, regulamentada pelo Decreto 20.586/98, ampliou a missão e as atribuições da CPRH, possibilitando a reestruturação do órgão, que passou a ser denominado de Companhia Pernambucana do Meio Ambiente, mantendo-se a mesma sigla, já consolidada. Em 2003, a Lei Complementar Estadual 49 modificou a nomenclatura mais uma vez e definiu a nova Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - CPRH, vinculada à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, como uma Autarquia Estadual.

Finalmente, em 15 de dezembro de 2009, a CPRH passa a se chamar Agência Estadual de Meio Ambiente, com base na Lei Estadual 13.968, que transfere a execução das políticas estaduais de recursos hídricos para a Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos. A responsabilidade da Agência quanto ao licenciamento e à fiscalização de atividades relacionadas à preservação das riquezas hidrográficas do Estado, no entanto, fica mantida.

De acordo com a Lei Estadual 12.916/2005, a CPRH é o órgão responsável pela execução da política estadual de meio ambiente e de recursos hídricos, atuando como órgão ambiental de proteção, conservação e pesquisa aplicada às atividades do controle ambiental, para o aproveitamento dos recursos naturais do Estado. Mais recentemente, com a Lei Estadual 14.249/2010, o papel da CPRH em defesa do desenvolvimento sustentável (mediante racionalização do uso dos recursos ambientais, preservação e recuperação, bem como controle da poluição) foi reforçado. Nesse sentido, sua ação efetiva-se através do licenciamento, da fiscalização e do monitoramento ambiental, bem como através de ações pró-ativas de convencimento, negociação e administração de conflitos. As licenças concedidas pela Agência restringem-se a três tipos, quais sejam: a) Licença Prévia (LP), a ser requerida na etapa preliminar do planejamento da atividade (pré-requisito para as fases seguintes); b) Licença de Instalação (LI), responsável por autorizar o início da implantação do empreendimento; c) Licença de Operação (LO), responsável por autorizar o início das atividades do empreendimento.

Salienta-se que a Lei Estadual 14.249/2010 incluiu entre os instrumentos de política ambiental, de responsabilidade da CPRH, a Compensação Ambiental.

#### **2.4.3. A Compensação Ambiental**

Tendo em vista sua estrutura organizacional, a metodologia de atuação da CPRH quanto à Compensação Ambiental está pautada, atualmente, na Lei Estadual 13.787/2009 e na Resolução do Consema/PE 04/2010. Nesse sentido, a mencionada Resolução destaca que:



Art. 4º- A incidência da compensação ambiental deverá ser definida na fase de licença prévia.

A Resolução Conama 371/2006, por sua vez, determina o momento em que deve ser estabelecido o percentual para a compensação:

Art. 5º O percentual estabelecido para a compensação ambiental de novos empreendimentos deverá ser definido no processo de licenciamento, quando da emissão da Licença Prévia, ou quando esta não for exigível, da Licença de Instalação. (...)

Inicialmente, ao receber o requerimento para concessão da Licença Prévia (LP), o órgão ambiental faz uma análise do enquadramento do empreendimento frente ao rol de atividades potencialmente poluidoras listadas no anexo à resolução Conama 001/86, em especial, quanto à exigibilidade da apresentação do EIA/Rima e quanto à necessidade de realização de compensação ambiental, nos empreendimentos de significativo impacto ambiental.

Para aqueles casos em que a compensação se faça necessária, o Núcleo de Análise de Impacto Ambiental (Naia), ou o grupo de trabalho (GT) especificamente constituído para esta finalidade, ao realizar a análise dos estudos de impactos ambientais, verifica aspectos quanto à incidência e ao cálculo da Compensação Ambiental, apresentados pelo empreendedor (em regra contratado a um consultor). Para que este procedimento seja efetivado, o Naia/GT elabora parecer técnico específico que avalia os impactos negativos e não mitigáveis do empreendimento, opinando acerca da obrigatoriedade de realização da compensação e dos valores apropriados. Tais aspectos constituirão condicionantes para a fase seguinte de licenciamento do empreendimento/atividade, qual seja, a etapa de instalação.

Dando seguimento ao processo de licenciamento, quando da solicitação, por parte do empreendedor, da Licença de Instalação (LI), o parecer técnico do Naia/GT deverá ser submetido à apreciação e aprovação da Câmara Técnica de Compensação (CTCA), que tem a autonomia para referendar ou não o parecer. Também participa desta fase de ponderação acerca da compensação a Unidade de Gestão das Unidades de Conservação, vinculada à Diretoria de Recursos Florestais e Biodiversidade (DRFB).

Definido o valor da compensação, a Câmara Técnica de Compensação Ambiental realizará termo de compromisso de compensação (TC) com o empreendedor com a finalidade de firmar a obrigação, forma e prazo para sua efetivação. De acordo com a Resolução Conama 371/2006, o TC deve ser firmado no momento de emissão da licença de instalação, conforme destacado:

Art. 5º O percentual estabelecido para a compensação ambiental de novos (...)  
§ 2º A fixação do montante da compensação ambiental e a celebração do termo de compromisso correspondente deverão ocorrer no momento da emissão da Licença de Instalação.

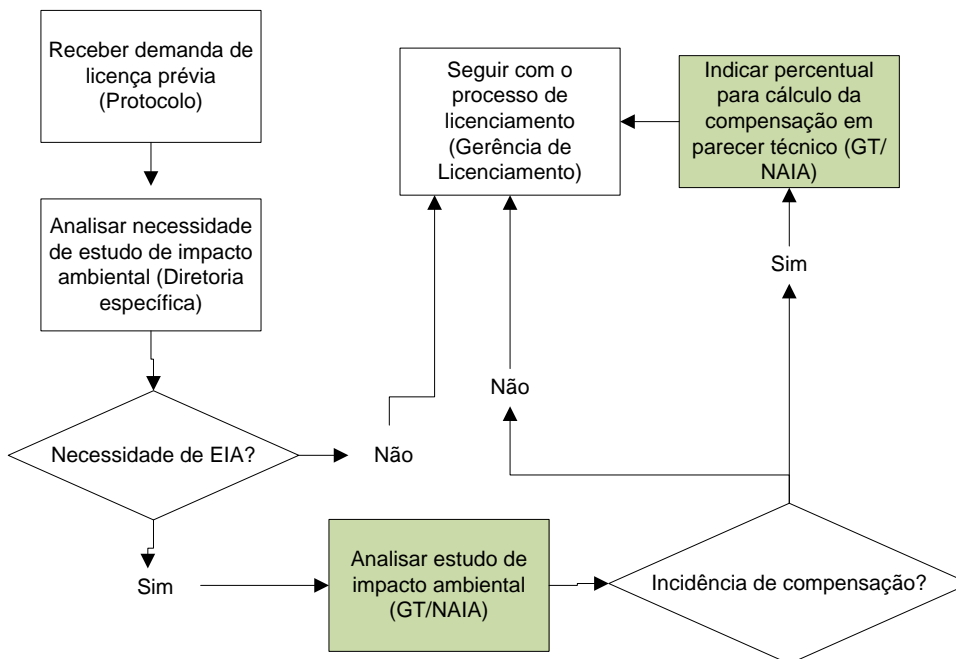
Ressalta-se que o cumprimento da Compensação Ambiental é fator condicionante do processo de licenciamento e seu acompanhamento é de competência da Câmara Técnica de Compensação Ambiental.



A indicação das unidades de conservação que serão beneficiadas pelos recursos poderá ser sugerida pelo empreendedor. No entanto, a decisão final é de responsabilidade da CTCA, subsidiada por análises procedidas pela Unidade de Gestão das Unidades de Conservação. Salienta-se que a Câmara Técnica, no desempenho da função de definir a aplicação dos recursos da Compensação Ambiental em unidades de conservação, deverá ouvir o Consema/PE, os conselhos gestores e os órgãos gestores das unidades de conservação afetadas e indicadas para serem beneficiadas pelos recursos, de acordo com a Lei Estadual 13.787/2009.

O conjunto dos principais procedimentos envolvidos na Compensação Ambiental está simplificado nas Figuras 1 e 2, dispostas a seguir. Um maior detalhamento pode ser verificado nos Mapas de Processos inseridos como Apêndices (Figuras 7 e 8).

**Figura 1 – Compensação Ambiental durante a concessão da licença prévia (fase 1)**

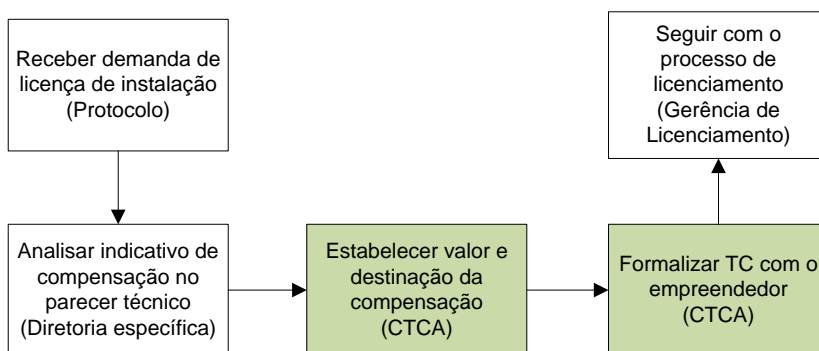


Fonte: Equipe de auditoria, com base em informações fornecidas pela CPRH.





**Figura 2 – Compensação Ambiental durante a concessão da licença de instalação (fase 2)**



Fonte: Equipe de auditoria, com base em informações fornecidas pela CPRH.

## 2.5. Informações orçamentárias e financeiras da CPRH quanto à Compensação Ambiental

Neste tópico buscou-se verificar a caracterização orçamentária e financeira da CPRH (UG 610801), em especial, no que se refere à Compensação Ambiental, nos últimos quatro anos, conforme dados disponibilizados no Sistema Cooperativo na Área Orçamentária e Financeira do Estado de Pernambuco (E-fisco) e nas Leis Orçamentárias Anuais.

A esse respeito, vale salientar que as ações relacionadas à Compensação Ambiental podem ser identificadas em uma atividade própria denominada “Supervisão e coordenação das ações de compensação ambiental” (código 2571 - LOA 2008 a 2011). O acompanhamento dos valores planejados e executados na mencionada atividade está demonstrado na Tabela 1:

**Tabela 1 - Planejamento x Execução da atividade 2571**

Exercício	Orçado	Empenhado	Liquidado
2008	2.400.000,00	-	-
2009	2.533.100,00	-	-
2010	44.100,00	-	-
2011	26.000,00	1.301.672,05	-
<b>Total</b>	<b>5.003.200,00</b>	<b>1.301.672,05</b>	-

Fonte: E-fisco (LOAs 2008 a 2011)

As informações do quadro acima demonstram a dificuldade do órgão ambiental em compatibilizar o planejamento com a efetiva realização das despesas atreladas à utilização dos recursos da Compensação Ambiental, identificados na atividade “supervisão e coordenação das ações de compensação ambiental”.

No Tabela 2, a seguir, pode-se visualizar a execução orçamentária da atividade 2571 em conjunto com outras atividades da CPRH voltadas para ações de preservação do meio ambiente.



Tabela 2 – Execução orçamentária/financeira no período de janeiro de 2008 a agosto de 2011

Exercício	1º Nível	2º Nível	Total Empenhado	Total Empenhado a Liquidar	Total Liquidado	Total Pago
	Programa	Ação / Projeto / Atividade				
2008	Gestão da política de ação da CPRH	Capacitação e treinamento de RH	3.296,00	0,00	3.296,00	3.296,00
		Direção, supervisão e coordenação das ações da CPRH	1.750.684,62	0,00	1.750.684,62	1.750.684,62
		<b>Supervisão e coordenação das ações de compensação ambiental</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
		Execução de ações de comunicação social e educação ambiental	7.266,07	0,00	7.266,07	7.266,07
<b>Total</b>			<b>1.761.246,69</b>	<b>0,00</b>	<b>1.761.246,69</b>	<b>1.761.246,69</b>
2009	Gestão da política de ação da CPRH	Capacitação e treinamento de RH	20.374,00	0,00	20.374,00	20.374,00
		Direção, supervisão e coordenação das ações da CPRH	3.129.776,08	0,00	3.129.776,08	3.097.544,88
		Planejamento, orçamentação e monitoramento	4.189,37	0,00	4.189,37	4.189,37
		<b>Supervisão e coordenação das ações de compensação ambiental</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Total</b>			<b>3.154.339,45</b>	<b>0,00</b>	<b>3.154.339,45</b>	<b>3.122.108,25</b>
2010	Gestão da política de ação da CPRH	Capacitação e treinamento de RH	8.000,00	0,00	8.000,00	8.000,00
		Direção, supervisão e coordenação das ações da CPRH	3.475.096,79	0,00	3.475.096,79	3.444.015,95
		Planejamento, orçamentação e monitoramento	0,00	0,00	0,00	0,00
		<b>Supervisão e coordenação das ações de compensação ambiental</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Total</b>			<b>3.483.096,79</b>	<b>0,00</b>	<b>3.483.096,79</b>	<b>3.452.015,95</b>
2011	Gestão da política de ação da CPRH	Capacitação e treinamento de RH	6.000,00	0,00	6.000,00	6.000,00
		Direção, supervisão e coordenação das ações da CPRH	2.267.593,64	585.193,95	1.682.399,69	1.681.443,99
		<b>Supervisão e coordenação das ações de compensação ambiental</b>	<b>1.301.672,05</b>	<b>1.301.672,05</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
		Planejamento, orçamentação e monitoramento	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>			<b>3.575.265,69</b>	<b>1.886.866,00</b>	<b>1.688.399,69</b>	<b>1.687.443,99</b>

Fonte: E-Fisco 2008/ 2009/ 2010/ 2011, LOA 2010/2011.

Com base no exposto, verifica-se que para a atividade que demonstra a utilização dos recursos da compensação, apenas houve o empenho de despesas no exercício de 2011. Ademais, salienta-se que não houve efetivo desembolso dos valores empenhados.



## CAPÍTULO 3 – Resultados da auditoria

A partir deste capítulo, inicia-se a descrição das falhas que foram identificadas ao longo do processo de auditoria, que vêm a comprometer a atuação da CPRH no que concerne à Compensação Ambiental no Estado de Pernambuco. Inicialmente estão dispostos os achados de auditoria relacionados à incidência e valoração da compensação ambiental, bem como acerca da formalização dos termos de compromisso de compensação. Em seguida, trata-se da gestão e aplicação dos recursos financeiros recebidos a título de compensação.

### 3.1. Atuação da CPRH na análise da incidência ou não da compensação em empreendimentos com impacto ambiental significativo

Depreende-se da análise do art. 36 da Lei do SNUC que, uma vez que o órgão ambiental competente para o licenciamento ambiental conclua que um empreendimento será causador de significativo impacto ambiental (IAS), com base na verificação do EIA/Rima, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de uma UC do Grupo de Proteção Integral. Nesse sentido, a atuação do Núcleo de Avaliação de Impacto Ambiental (Naia) da CPRH torna-se de fundamental importância, de forma que seu correto funcionamento termina por impactar de forma decisiva as fases subsequentes do processo de compensação.

O Naia e, em alguns casos, os grupos de trabalho, emitem pareceres apresentando os resultados da análise/revisão dos EIA/Rima dos empreendimentos que foram considerados de impacto ambiental significativo pelo Setor Técnico (Diretoria específica) e confirmado pelo Naia.<sup>9</sup> Há a possibilidade, também, de o empreendedor já iniciar o processo de licenciamento com a entrega do estudo de impactos, quando da solicitação da Licença Prévia.

A consecução dos pareceres toma como referência para a análise dos EIA/Rima fornecidos pelos empreendedores, os termos de referência (TR) emitidos pelo Naia; as vistorias técnicas às áreas dos empreendimentos; os procedimentos técnicos adotados pela CPRH; a legislação vigente, especialmente a Resolução Conama 01/86; e outros elementos pertinentes (pareceres de outras instituições públicas, audiências públicas etc).

Nos pareceres, observa-se o conteúdo e a qualidade técnica dos estudos de impactos ambientais. Um dos pontos analisados é a avaliação de impacto ambiental propriamente dita (AIA). A AIA identifica, analisa e quantifica os impactos ocasionados pela efetivação do empreendimento, ou seja, é um instrumento que fornece subsídios para o processo de tomada de decisão, utilizando-se de técnicas e métodos estruturados para coletar, analisar, comparar e organizar dados e informações sobre impactos ambientais nos setores (meios) físicos, bióticos e antrópicos. Além disso, as linhas metodológicas de avaliação incluem os meios de apresentação escrita e visual dessas informações. Dentre as opções, destacam-se as seguintes linhas metodológicas para a avaliação de impactos ambientais: espontâneas (*ad hoc*), listagens (*check-list*), matrizes de interações, redes de interações (*networks*), métodos quantitativos, modelos de simulação, mapas de superposição (*overlays*) e projeção de cenários.

Salienta-se que é por meio da análise dos impactos ambientais dentro da AIA, identificando-os e classificando-os, que se possibilita apresentar as medidas mitigadoras e compensatórias necessárias para contrapor às ações impactantes ao meio ambiente,

<sup>9</sup> Os pareceres emitidos passam a ser parte integrante do processo de licenciamento ambiental.



provocadas pelo empreendimento. A partir da caracterização básica do empreendimento, podem-se estabelecer correlações entre as ações necessárias à implantação e à operação e os fatores ambientais relevantes. Estas correlações são geralmente materializadas em uma matriz de impactos, na qual figuram os impactos ambientais possíveis de ocorrer em consequência das ações do empreendimento, identificadas por fase (implantação e operação). Através de ponderações, a matriz possibilita avaliar a relevância ou a significância dos impactos previstos.

Portanto, a indicação ou não no EIA acerca da necessidade de realização de Compensação Ambiental será revista pelos GTs ou pelo próprio Naia, que pode ou não ratificá-la. Quando a análise do EIA pelo GT/Naia indicar a compensação em forma pecuniária, o parecer deverá indicar o percentual a ser utilizado para cálculo do valor da Compensação Ambiental, aspecto que será melhor evidenciado no subitem 3.2.1.

### 3.1.1 Ausência de estabelecimento de critérios de análise da compensação nos manuais de procedimentos que estão em vigor

Identificou-se que não há previsão de procedimentos adequados à realidade atual da legislação que trata da compensação ambiental nos manuais que estão em vigor. Salienta-se que os manuais vigentes, publicados no ano de 2000, foram elaborados em 1998, sendo eles o Manual de Diretrizes Para Avaliação de Impactos Ambientais e o Manual de Licenciamento Ambiental, de forma que originalmente não teriam como contemplar as alterações legais que instituíram a Compensação Ambiental como estabelecida pela Lei do SNUC (Lei 9.985/2000). Contudo, após mais de dez anos da data de estabelecimento do SNUC, ainda não houve atualização dos mencionados manuais.

A análise da incidência da Compensação Ambiental deve ser realizada pela CPRH com base em marcos legais federais e estaduais vigentes. Nesse sentido, destacam-se os seguintes normativos em vigor: Lei 9.985/2000; Decreto 4.340/2002; Lei estadual 13.787/2009; Resolução Consema/PE 04/2010. Todos eles regulamentam o procedimento de análise da incidência da compensação, bem como de seu cálculo, sendo de observância obrigatória. Por sua vez, a CPRH possui normativos internos, com especial ênfase para os manuais de procedimentos, mencionados anteriormente, que formalizam e padronizam a atuação da Agência Ambiental.

Cita o Manual de Licenciamento Ambiental da CPRH quanto a Compensação Ambiental (pág. 39):

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) visa essencialmente a identificação e avaliação das prováveis repercussões sobre o meio ambiente (a partir do conhecimento de determinado projeto, obra ou atividade e das características da área de influência dos mesmos), bem como a proposição de medidas mitigadoras/**compensatórias** (grifo nosso) adequadas e programas de acompanhamento e monitoramento dos impactos. (...)

Trata-se de recomendações a serem obedecidas nas diversas etapas de implantação do empreendimento ou atividade e têm por objetivo atenuar ou eliminar os impactos ambientais adversos e fomentar os impactos positivos, tais como implantação de sistemas de controle de poluição ambiental, medidas para recuperação de áreas degradadas, medidas de fomento a atividades produtivas (como por exemplo, projetos de irrigação), entre outros.

No caso de não existirem ações possíveis para mitigação dos impactos negativos sobre determinado fator ambiental, devem então ser **determinadas medidas compensatórias** (grifo nosso) do provável dano ambiental.



Como se pode verificar no texto acima, a Compensação Ambiental não possuía a configuração atribuída a ela após a edição da Lei 9.985/2000, a compensação descrita figurava como um instrumento de permuta entre o significativo dano ambiental não mitigável e a realização de ações sem caráter pecuniário.

A causa da ausência de previsão de procedimentos adequados à compensação ambiental, como atualmente concebida, relaciona-se, basicamente, ao grande interstício entre a última revisão de edição dos manuais e a data atual, onde boa parte da legislação relativa ao tema já sofreu atualizações não acompanhadas pelos citados instrumentos.

Entre os efeitos da deficiência identificada destaca-se uma maior subjetividade no andamento do processo de compensação e das análises realizadas pelos grupos de trabalho (GT) afetos, quando da verificação dos EIA/Rimas no que concerne à compensação ambiental, possibilitando falhas na padronização dos procedimentos, conforme evidenciado no subitem 3.1.2 do presente relatório, e fragilidade na aplicação da legislação.

Dessa forma, recomenda-se que a CPRH atualize os manuais de procedimentos com relação à Compensação Ambiental, conforme dispositivos legais que a embasam, levando em consideração, na definição dos critérios de incidência, cálculo e aplicação dos recursos da compensação, os parâmetros existentes na legislação em vigor, em especial na Resolução Consema/PE 04/2010.

Entre os principais benefícios esperados estão a melhoria e a padronização dos procedimentos, atividades e ações de análise dos pareceres dos GTs, a redução da possibilidade de recomendações ou conclusões contrárias aos normativos legais vigentes, a redução do risco de utilização de critérios distintos para situações análogas e do risco de serem tomadas decisões conflitantes.

### 3.1.2 Desconformidades entre os critérios aplicados pelos grupos de trabalho/Naia para a indicação da Compensação Ambiental

Na análise dos estudos de impacto ambiental disponibilizados à equipe de auditoria (Quadro 10 do Apêndice), foi dado ênfase aos licenciamentos com indicativo de Compensação Ambiental pecuniária, que totalizaram em 12 (doze) empreendimentos. Quanto à metodologia de Avaliação de Impacto Ambiental, foi possível verificar uma tendência para o uso das matrizes de interações em dois tipos de métodos: ponderada<sup>10</sup> e composta<sup>11</sup>.

Quanto à aplicação, nas matrizes, dos atributos de classificação dos impactos ambientais utilizados para medir a significância<sup>12</sup> desses nos meios ambientais e,

---

<sup>10</sup> Corresponde a uma listagem bidimensional para identificação de impactos. Através da utilização de valores aos atributos (variáveis), se mensura a magnitude e a importância de cada tipo de impacto no meio atuante.

<sup>11</sup> São compostas pelas ações impactantes e pelos fatores ambientais que incidirão sobre o meio (físico, biótico ou antrópico). Com a interseção desses dois elementos, pôde-se identificar se cada uma das ações elencadas causará algum impacto nos fatores apontados e, em ocorrendo impactos, qual a sua classificação e em que etapa acontecerá.

<sup>12</sup> Com a identificação da significância ou da relevância são definidas medidas para minimizar ou compensar efeitos negativos e potencializar efeitos positivos, pois ambos ocorrem em decorrência do empreendimento, independentemente da fase da obra (planejamento, implantação, ativação e operação).



consequentemente, identificar as ações impactantes do passivo ambiental, observou-se, independente do método utilizado, uma variação entre matrizes. Tal variação caracteriza um grau de subjetividade na decisão dos analistas responsáveis pela elaboração do EIA para definir o que será medido ou considerado para a avaliação de impactos.

Como evidência da variação dos atributos considerados na AIA, observou-se que entre as 12 (doze) matrizes analisadas, tendo em vista o que é estabelecido pelo Consema/PE, o fator relevância não foi considerado ou avaliado em 50% (cinquenta por cento) dos casos.

Para o cálculo do valor da Compensação Ambiental, a Resolução Consema/PE 04/2010 estabelece que o valor da CA será o produto entre o grau de impacto (GI) e o valor de referência (VR), entretanto, para o GI a Resolução define três fatores (índices) para o seu cálculo, a saber: Relevância, Temporalidade e Abrangência.<sup>13</sup> É importante informar que a CPRH, como entidade estadual, adota a forma de cálculo do Consema. Já o Decreto 6.848/2009 (art. 31-A), define seis índices<sup>14</sup>, de acordo com os atributos do empreendimento e o local de implantação.

Entre as causas da desconformidade dos critérios utilizados nos estudos de impacto ambiental está a ausência de previsão nos termos de referência para elaboração dos EIA/Rima dos critérios/atributos abrangência e relevância. Atualmente, os TRs apenas estabelecem que na AIA, para efeito de análise, os impactos deverão ser caracterizados, pelo menos, quanto ao efeito (positivos, negativos), à natureza (diretos e indiretos), à periodicidade (temporários, permanentes ou cíclicos) e à reversibilidade (reversíveis e irreversíveis).

Nesse sentido, recomenda-se que a CPRH reformule os termos de referência que são tomados por base para a elaboração, pelos empreendedores, dos estudos de impactos ambientais, com a finalidade de incluir os fatores considerados para a valoração da Compensação Ambiental, quais sejam: relevância, temporalidade e abrangência (conforme presente na Resolução Consema/PE 04/2010).

Tal medida possibilitará a redução das falhas apontadas nesta auditoria que, em última análise, prejudicam a elaboração dos EIA/Rima e, consequentemente, diminuem a credibilidade de suas informações. Assim, a reformulação dos TR com inclusão dos fatores de análise do grau de impacto ambiental, como de presença obrigatória nos EIA, possibilitará melhora na análise e no julgamento pelos grupos de trabalho e, também, nas decisões da CTCA para indicação e valoração da Compensação Ambiental.

### **3.2. Valoração e formalização da Compensação Ambiental**

A análise da valoração da Compensação Ambiental no Estado de Pernambuco deve passar obrigatoriamente por uma verificação dos critérios legais existentes, em especial pelo estabelecimento do percentual a ser utilizado pelo órgão ambiental para indicação do total de recursos que deverá constar nos termos de compromisso de compensação (TC) e pela efetiva formalização dos TCs. Tais ações são de responsabilidade, em especial, do Naia (indicação do

---

<sup>13</sup>  $GI = \Sigma FR + FT + \Sigma FA$ , onde: FR = Fator de Relevância; FT = Fator de Temporalidade; FA = Fator de Abrangência.

<sup>14</sup> Biodiversidade, Abrangência, Temporalidade, Comprometimento de Áreas prioritária, Magnitude e Influência nas Unidades de Conservação.



percentual a ser usado para cálculo da compensação) e da Câmara Técnica de Compensação Ambiental (CTCA).

Com a Lei 9.985/2000, regulamentada pelo Decreto 4.430/2002, o cálculo da Compensação Ambiental foi inicialmente baseado em uma variação percentual de zero a 0,5% do valor do empreendimento. Em 2006, com a aprovação da Resolução Conama 371, foram estabelecidas diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos da compensação ambiental e fixado em 0,5% o percentual para o cálculo dos valores devidos, até que o órgão ambiental formulasse metodologia própria.

Art. 15. O valor da compensação ambiental fica fixado em meio por cento dos custos previstos para a implantação do empreendimento até que o órgão ambiental estabeleça e publique metodologia para definição do grau de impacto ambiental.

A legislação estadual, em especial o art. 27 da Lei Estadual 12.916/2005, já estabelecia que nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades que causem significativo impacto ambiental, o empreendedor é obrigado a compensar a modificação ambiental causada na região, fixando como percentual mínimo para o cálculo da compensação o valor de 0,5%, conforme destacado:

Art. 27 – (...)

§ 1º O montante dos recursos a ser destinado pelo empreendedor para cumprimento do disposto no caput deste artigo não poderá ser inferior a 0,5 % (zero vírgula cinco por cento) dos custos totais previstos para implantação do empreendimento, devendo este percentual ser fixado pela CPRH, de acordo com o impacto ambiental causado pelo empreendimento.

Acerca do regramento estabelecido pelo art. 36 §1º da Lei 9.985/2000, vale ressaltar a decisão do STF na ação direta de inconstitucionalidade 3.378-6-DF, em que foi determinada a interpretação conforme a Constituição com alteração do texto do mencionado artigo, que passou a ter a seguinte redação: “O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade, será fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento”.

A elaboração de uma fórmula de cálculo para a gradação dos impactos ambientais, contudo, apenas foi realizada no ano de 2009, pelo Decreto 6.848, que modificou os artigos 31 e 32 do Decreto 4.430/2002.

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

CA = VR x GI, onde:

CA = Valor da Compensação Ambiental;

VR = somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento (...); e

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

Salienta-se que em nível estadual, a gradação foi estabelecida no ano de 2010, com a aprovação da Resolução Consema/PE 04/2010. A mencionada resolução estatuiu, dessa forma, que para a gradação dos impactos seriam utilizados indicadores ambientais, com os quais o grupo de trabalho da CPRH que analisar o EIA/Rima seria capaz de propor à CTCA o valor indicado para a compensação (art. 9º da Resolução).



### 3.2.1 Não regularidade na indicação do grau de impacto ambiental a ser utilizado no cálculo da compensação

Com base na análise dos pareceres técnicos conclusivos e termos de compromisso da compensação disponibilizados pelo órgão ambiental estadual, a partir da vigência da Resolução Consema/PE 04/2010, foi possível observar uma variação de critérios quanto à indicação do grau de impacto ambiental (GI) a ser utilizado para o cálculo da compensação, especificamente nos empreendimentos cuja data do parecer técnico refere-se ao exercício de 2011. Alguns pareceres técnicos tratam de fixar o GI dos empreendimentos e outros não o fazem, deixando a questão pendente de análise.

De acordo com a Resolução Conama 371/2006, o momento para a definição do percentual de cálculo da compensação é o período de emissão da Licença Prévia, conforme transcrito:

Art. 5º O percentual estabelecido para a compensação ambiental de novos empreendimentos deverá ser definido no processo de licenciamento, quando da emissão da Licença Prévia, ou quando esta não for exigível, da Licença de Instalação.

A necessidade de definição da incidência de compensação na fase de licença prévia foi confirmada pela recente Resolução Consema/PE 04/2010 em seu artigo 4º. O mesmo normativo destaca, também, a responsabilidade acerca da valoração da compensação:

Art. 9º- Caberá ao grupo de trabalho da CPRH que analisar o EIA/RIMA **avaliar o valor da compensação ambiental** apresentado pelo empreendedor e propor à CTCA o valor que entender devido. (Grifo nosso)

Ademais, o cálculo da Compensação Ambiental, inicialmente baseado em uma variação percentual de zero a 0,5% do valor do empreendimento, a partir do exercício de 2009, com o Decreto 6.848/2009 e com a Resolução Consema/PE 04/2010, passou a merecer uma análise mais criteriosa, com base numa gradação dos impactos ambientais. A mencionada resolução estatuiu, dessa forma, que para a gradação dos impactos seriam utilizados indicadores ambientais, com os quais o grupo de trabalho da CPRH que analisar o EIA/Rima seria capaz de propor à CTCA o valor indicado para a compensação (art. 9º da Resolução). Vale ressaltar que, em resposta ao Ofício Geap/EV\_MA 02/2011, a CPRH informou que o cálculo do percentual a ser aplicado na compensação é de responsabilidade do Núcleo de Avaliação de Impactos Ambientais – Naia (Ofício DPR 534/2011).

Com a aprovação da Resolução Consema/PE 04/2010, as possíveis dúvidas existentes acerca do cálculo foram afastadas, estabelecendo-se, em âmbito estadual, uma metodologia específica. Ainda assim, em análises para licenciamento de empreendimentos em que a CA é indicada, realizadas no exercício de 2011, foi possível verificar que alguns GTs não deixam claro, no parecer técnico conclusivo, o percentual a ser utilizado.

Para o empreendimento “Implantação e Pavimentação do Contorno Rodoviário do Cabo de Santo Agostinho”, o Grupo de Trabalho GT 01/11, que analisou o EIA, aplicou devidamente a mencionada Resolução, apresentando um valor para o grau de impacto ambiental (GI) de 1,36%, que será então utilizado pela CTCA quando do cálculo da compensação. O mencionado parecer<sup>15</sup>, datado de 17 de janeiro de 2011, detalha a análise, conforme evidenciado nos trechos abaixo elencados:

<sup>15</sup> Parecer GT N° 01/11, páginas 34/35. GT conforme Portaria DPR N° 074/2010.





Em 10 de novembro de 2010 foi publicada no Diário Oficial do Estado de Pernambuco a Resolução Consema/PE nº 04/2010, que estabelece metodologia de gradação de impactos ambientais e procedimentos para fixação e aplicação da compensação ambiental.

Logo, o Grau de Impacto do empreendimento, de acordo com a Resolução Consema/PE nº 04/2010, é:  $GI = \Sigma FR + FT + \Sigma FA$ ;  $GI = 0,9678 + 0,25 + 0,15$ ;  $GI = 1,3678$  %. Estando a referida Resolução em vigor desde 10 de novembro de 2010, o GT entende que a mesma deve ser utilizada para o cálculo do Grau de Impacto do empreendimento. As informações necessárias ao cálculo do Valor de Referência deverão ser apresentadas pelo empreendedor à CPRH na ocasião da definição da compensação ambiental, antes da emissão da licença de instalação. O VR será multiplicado pelo GI para a obtenção do valor dos recursos destinados à compensação.

Contudo, para os empreendimentos “Sistema de Esgotamento Sanitário para o Loteamento Praia do Paiva e Localidade de Itapuama” e “Estaleiro Promar S/A”, não consta nos pareceres técnicos (GTs 02/11 e 01/11, respectivamente) nenhuma avaliação acerca do grau de impacto ambiental dos empreendimentos, que deveria resultar na fixação de um percentual a ser utilizado, posteriormente, para o cálculo da compensação. Observa-se nos trechos dos pareceres a seguir destacados que os mesmos passam superficialmente pela questão da compensação ambiental.

Parecer Técnico Conclusivo do empreendimento “Esgotamento Sanitário Praia do Paiva”<sup>16</sup>, datado de 04 de fevereiro de 2011:

Em atendimento ao disposto na legislação vigente, a Companhia Pernambucana de Saneamento deverá firmar, antes da emissão da Licença de Instalação, TERMO DE COMPROMISSO com a CPRH onde se comprometa a compensar a degradação ambiental causada pelo empreendimento. Os termos de compensação (critérios para definição do percentual para alocação de recursos, o percentual, a área e ações objeto de alocação dos investimentos) serão definidos pela Câmara Técnica Permanente de Compensação da CPRH.

Parecer Técnico Conclusivo do empreendimento “Estaleiro Promar S/A”<sup>17</sup>, datado de 01 março 2011:

EXIGÊNCIAS PARA A LIBERAÇÃO DA LICENÇA DE INSTALAÇÃO (LI)  
v. Apresentar a CPRH no prazo de 30 (trinta) dias o programa de Compensação ambiental com áreas definidas, demarcadas e delimitadas (georreferenciadas) com cronogramas de execução das atividades e financeiro e também definição da responsabilidade da execução do mesmo SUAPE e/ou PROMAR; (...)

Acerca das possíveis causas atreladas à mencionada variação no procedimento de análise dos EIA/Rimas, entende-se que merece ênfase a inobservância dos critérios legais vigentes, por parte de alguns GTs, especificamente no que se refere à metodologia de cálculo estabelecida pela Resolução Consema/PE 04/2010.

Entre os principais efeitos do atendimento apenas parcial aos critérios normativos existentes quanto à análise do grau de impacto ambiental dos empreendimentos estão a falta de padronização de procedimentos, a necessidade de retrabalho, por parte dos grupos de trabalho/ Naia, o retardo no processo de formalização da Compensação Ambiental, bem como a possibilidade de indicação de um percentual fixo para a compensação inferior ao que seria

<sup>16</sup> Parecer GT N° 02/11, página 19. GT conforme Portaria DPR N° 087/2010.

<sup>17</sup> Parecer GT N° 01/11, página 10. GT conforme Portarias DPR N° 095/2010 e 098/2010.



devido com base na avaliação do grau de impactos ambientais do empreendimento ou atividade, fragilizando a definição do grau de impacto ambiental.

Diante dessas considerações, determina-se que:

- Os grupos de trabalho/Naia, ao analisarem os EIA/Rima de empreendimentos com impacto ambiental significativo e não mitigável, indiquem o percentual a ser utilizado para cálculo da compensação, tendo em vista a gradação dos impactos ambientais apresentados, de forma a cumprir com o estabelecido pela Resolução Consema/PE 04/2010;
- A CTCA retorne os pareceres técnicos que não indicaram o percentual para cálculo da compensação aos grupos de trabalho para a gradação dos impactos ambientais e consequente indicação dos mencionados percentuais, em cumprimento à Resolução Consema/PE 04/2010.

A observância do normativo em comento, além de mandatória, resulta em uniformidade e padronização no cálculo da compensação, bem como, em maior celeridade, quando da análise a ser realizada pela Câmara Técnica para a tomada de decisão final acerca da valoração da Compensação Ambiental.

### 3.2.2 Comprometimento da efetivação da Compensação Ambiental por funcionamento deficiente da Câmara Técnica de Compensação

A Câmara Técnica de Compensação (CTCA) não funciona de acordo com o estabelecido pelos normativos Resolução Consema/PE 04/2010 e Portaria CPRH 118/2008 no que concerne à formalização e publicidade de suas decisões, acompanhamento dos termos de compromisso de compensação, sistemática de prestação de contas aos empreendedores, regularidade de realização de reuniões ordinárias. Tais deficiências terminam por impactar negativamente no procedimento e na efetivação da Compensação Ambiental no Estado.

A obrigatoriedade de instituição da Câmara Técnica de Compensação foi inicialmente estabelecida pelo Decreto 4340/2002, como destacado:

Art. 32. Será instituída câmara de compensação ambiental no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de: (Redação dada pelo Decreto nº 6.848, de 2009)

I - estabelecer prioridades e diretrizes para aplicação da compensação ambiental; (Incluído pelo Decreto nº 6.848, de 2009)

II - avaliar e auditar, periodicamente, a metodologia e os procedimentos de cálculo da compensação ambiental, de acordo com estudos ambientais realizados e percentuais definidos; (Incluído pelo Decreto nº 6.848, de 2009)

III - propor diretrizes necessárias para agilizar a regularização fundiária das unidades de conservação; e (Incluído pelo Decreto nº 6.848, de 2009)

IV - estabelecer diretrizes para elaboração e implantação dos planos de manejo das unidades de conservação. (Incluído pelo Decreto nº 6.848, de 2009)

No mesmo sentido, a Resolução Conama 371/2006, em seu artigo 8º, enfatizou como dever do órgão ambiental o estabelecimento de uma Câmara Técnica de Compensação, com a finalidade de analisar e propor a aplicação da compensação ambiental em unidades de conservação. Ademais, quanto à aplicação dos recursos provenientes da Compensação Ambiental, a Resolução também estabelece a necessidade de prestação de contas acerca da utilização dos valores, conforme destacado:



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

No âmbito estadual, tanto a Lei Estadual 13.787/2009 quanto a Resolução Consema/PE 04/2010 estabeleceram importância e atribuições da CTCA. De acordo com a lei estadual, artigo 48, a Câmara Técnica de Compensação Ambiental deverá ser “(...) instituída no âmbito do órgão ambiental licenciador, em conjunto com o órgão gestor do SEUC, com a finalidade de analisar e definir a aplicação dos recursos da compensação ambiental (...)”. A Resolução Consema/PE 04/2010, por sua vez, deixa clara a responsabilidade da Câmara Técnica quanto à compensação no trecho destacado a seguir:

Art. 3º- A determinação da obrigatoriedade de cumprimento da compensação ambiental prevista na Lei Estadual nº 13.787, de 08 de junho de 2009 e a Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, como condicionante do processo de licenciamento, é de competência da Câmara Técnica de Compensação Ambiental, com base em Parecer Técnico do grupo de trabalho da CPRH que analisar o EIA/RIMA e na legislação ambiental pertinente.

Destaca-se, ainda, que a Resolução Consema/PE 04/2010 estabelece o prazo de 60 (sessenta) dias a partir data de concessão da LI para a formalização dos termos de compromisso de compensação (art. 12), conforme evidenciado a seguir:

Art. 12 - O Termo de Compromisso de Compensação Ambiental deverá ser assinado no prazo máximo de 60 dias, a contar da publicação da decisão da CTCA no Diário Oficial do Estado de Pernambuco.

Parágrafo Único - Caso o empreendedor não assine o referido Termo no prazo estipulado, a CPRH expedirá notificação ao interessado para que, no prazo máximo de 48 horas a contar do recebimento da mesma, proceda à assinatura do Termo de Compromisso, sob pena de solicitação à Presidência da CPRH, das providências cabíveis.

Dentro desse contexto, o normativo interno denominado Portaria CPRH 118/2008, conforme capítulo V do Anexo, ao regulamentar o funcionamento da Câmara, determinou que:

Art. 6º - a CTCA reunir-se-á, em caráter ordinário, a cada 30 dias e, extraordinariamente, quando convocada por seu Presidente, por iniciativa própria ou por solicitação de seus membros.

O Anexo à mesma Portaria CPRH 118/2008 regulamenta a composição e forma de atuação da CTCA e estabelece entre suas atribuições: promover a prestação de contas aos empreendedores acerca da aplicação dos valores financeiros oriundos dos TCs; e examinar o fiel cumprimento dos TCs firmados e dos Planos e Cronogramas de Trabalho aprovados. O art. 6º determina a regularidade mensal das reuniões ordinárias. Salienta-se, ademais, que a mesma Portaria identifica, em seu art.5º, as atribuições da Secretaria Executiva da CTCA, entre as quais se destaca a necessidade de disponibilização das decisões da Câmara para o público interno e externo, por meio do portal da CPRH na internet.



Entretanto, vale ressaltar que não há comprovação da atuação da CTCA quanto à boa parte das atribuições acima mencionadas, em especial, àquelas estabelecidas no normativo interno. Nesse sentido, não foi demonstrada a formalização e a publicidade das decisões da CTCA sobre os empreendimentos de impacto ambiental negativo não mitigável.

Também não foram identificados instrumentos ou procedimentos para a promoção da prestação de contas aos empreendedores acerca dos recursos da compensação, fato que foi confirmado pelo Ofício DPR 0777/2011, em resposta ao Ofício Geap/PLAN\_MA 05/2011, que menciona a inexistência desse procedimento. Não há metodologia específica estabelecida pela CTCA para elaboração e acompanhamento dos TCs (Ofício DPR 0534/2011, em resposta ao Ofício Geap/EV\_MA 02/2011). Outro fator relevante diz respeito à baixa regularidade das reuniões da CTCA, em descumprimento à periodicidade mensal estabelecida pela Portaria mencionada, o que pode ser verificado por meio de análise das atas de reunião fornecidas pelo Ofício DPR 0814/2011, em resposta ao Ofício Geap/PLAN\_MA 05/2011. Foram disponibilizadas atas para os exercícios de 2008 a 2011, conforme descrição:

- Exercício de 2008 - uma reunião ordinária em 02 de abril;
- Exercício de 2009 - duas reuniões ordinárias (29 de janeiro e quinze de dezembro) e três reuniões extraordinárias (27 de março, 14 de abril, 09 de agosto);
- Exercício de 2010 – três reuniões ordinárias (04 de maio, 31 de maio e 10 de dezembro);
- Exercício de 2011 – uma reunião ordinária realizada em 21 de fevereiro.

Entre as causas do funcionamento deficiente da Câmara Técnica, destaca-se o fato de sua Secretaria Executiva não conseguir exercer parte das atribuições, o que impacta negativamente no funcionamento da CTCA. Adicionalmente, a ausência de grupo de servidores voltados unicamente para o trabalho na Câmara e permanentemente exercendo atribuições inerentes à garantia de apoio, em especial, a fim de dar seguimento das decisões tomadas quando das reuniões deliberativas.

Como consequências do mau funcionamento estão a baixa celeridade nos processos, a demora na formalização dos TCs, as dificuldades para acompanhar o cumprimento dos TCs e o descumprimento do prazo estabelecido pela Resolução Consema/PE 04/2010 para a formalização dos TCs.

Dentro desse contexto, recomenda-se que a CPRH reestruture e reorganize o funcionamento da Câmara Técnica de Compensação Ambiental, tendo em vista a necessidade de:

- Realizar as reuniões ordinárias com a regularidade prevista nos normativos internos vigentes;
- Estabelecer procedimentos para acompanhamento e controle dos termos de compromisso formalizados;
- Estabelecer procedimentos para prestação de contas aos empreendedores referentes aos recursos financeiros utilizados;
- Reestruturar a Secretaria Executiva, tendo em vista o atendimento das atribuições estabelecidas pelos normativos vigentes, de forma a garantir o necessário apoio às ações da Câmara Técnica de Compensação;
- Garantir publicidade a suas decisões em prol da transparência de sua atuação e do controle social.



Entre os benefícios atrelados à resolução da deficiência em análise estão: celeridade do procedimento de formalização dos TCs e atendimento às exigências dos normativos vigentes para a compensação ambiental no que concerne à atuação da CTCA.

### 3.2.3 Empreendimentos de significativo impacto ambiental sem a efetivação da Compensação Ambiental

Com base nas informações contidas nos pareceres técnicos conclusivos, fornecidos pela CPRH, foi possível constatar que dos 14 (catorze) empreendimentos com necessidade de compensação identificada, em sete deles não houve formalização de termo de compromisso de compensação (TC).

Salienta-se que o cumprimento da Compensação Ambiental passa necessariamente pela formalização do termo de compromisso, ou seja, assinatura e publicação em Diário Oficial, conforme estabelecido pelo artigo 13 da Resolução Consema/PE 04/2010. Ademais, a Resolução Conama 371/2006 estabelece o momento em que deve ser definida a Compensação Ambiental, com fixação do valor e celebração do TC, como destacado:

Art. 5º O percentual estabelecido para a compensação ambiental de novos empreendimentos deverá ser definido no processo de licenciamento, quando da emissão da Licença Prévia, ou quando esta não for exigível, da Licença de Instalação. (...)

§ 2º A fixação do montante da compensação ambiental e a celebração do termo de compromisso correspondente deverão ocorrer no momento da emissão da Licença de Instalação.

Acrescenta-se, também, que a Resolução Consema/PE 04/2010 estabeleceu o prazo de 60 (sessenta) dias, a partir data de concessão da LI, para a formalização dos termos de compromisso (art. 12). Caso contrário, fica o empreendedor passível de recebimento de notificação para assinatura do Termo no prazo máximo de 48 horas a contar do recebimento da mesma, sob pena de solicitação à Presidência da CPRH, das providências cabíveis.

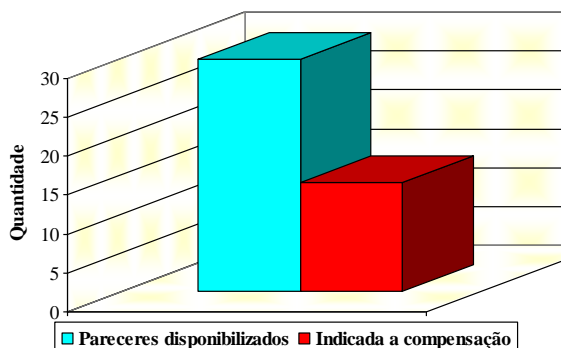
De acordo com informações encaminhadas pela CPRH em resposta ao Ofício Geap/PLAN\_MA 02/2011 (fls.33), foram repassadas cópias de 30 (trinta) pareceres técnicos conclusivos resultantes das análises dos GTs e do Naia, referentes a empreendimentos de significativo impacto ambiental que requereram licenciamento no período de 2001 a 2011.

Quanto à disponibilização de cópias dos estudos de impacto ambiental referentes ao mesmo período, salienta-se que foram fornecidos pela CPRH um total de 17 (dezesete) e foram coletados *in loco* um total de cinco. Nesse sentido, o número de empreendimentos analisados correspondeu a 42 (quarenta e dois), alguns dos quais com EIA e parecer técnico conclusivo disponibilizados, outros com disponibilização apenas do estudo de impacto ambiental ou apenas do parecer técnico (informação detalhada no Quadro 10 do Apêndice).

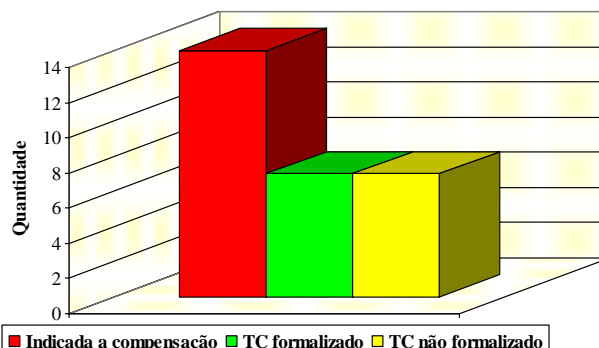
Entre os empreendimentos analisados, dos 30 (trinta) que tiveram pareceres técnicos disponibilizados à equipe de auditoria, a necessidade de Compensação Ambiental foi indicada em 14 (catorze). Contudo, em sete empreendimentos para os quais a compensação foi indicada não houve formalização do termo de compromisso correspondente, entre o empreendedor e a CPRH. As informações estão expostas nos Gráficos 1 e 2, a seguir.



**Gráfico 1 – Pareceres técnicos disponibilizados e com indicativo de compensação ambiental**



**Gráfico 2 – Comparativo entre os termos de compromisso formalizados e os não formalizados**



Fonte: Equipe de auditoria, com base em informações fornecidas pela CPRH.

A relação dos empreendimentos analisados, indicando a formalização ou não do TC, segundo informações fornecidas pela CPRH até o mês de julho de 2011, tendo em vista os pareceres técnicos está elencada no Quadro 1 abaixo, com destaque para os empreendimentos: Adequação da capacidade da Rodovia BR- 408, Implantação e Pavimentação do Contorno Rodoviário do Cabo de Santo Agostinho, Sistema de Esgotamento Sanitário para o Loteamento Praia do Paiva e Localidade de Itapuama, Estaleiro Promar S/A, Ferrovia Transnordestina Trecho Petrolina - Salgueiro; Restauração e Duplicação da PE 22 e Projeto de Melhoria de Acessibilidade Viária da Zona Sul - Via Mangue (2ª etapa), que até o encerramento da auditoria não possuíam TCs formalizados.

**Quadro 1 – Situação dos termos de compromissos dos empreendimentos analisados**

Empreendimento	EIA disponível	Matriz de impactos indica CA	Parecer Técnico GT indica CA	TC formalizado
Aterro Sanitário Domiciliar Usina Muribequinha (Jaboatão dos Guararapes)	NÃO	-	SIM	SIM
<b>Adequação da capacidade da Rodovia BR- 408</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
Central Termoeletrica Suape	NÃO	-	SIM	SIM
<b>Implantação e Pavimentação do Contorno Rodoviário do Cabo de Santo Agostinho</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
<b>Sistema de Esgotamento Sanitário para o Loteamento Praia do Paiva e Localidade de Itapuama</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
Estaleiro Camargo Corrêa (Atlântico Sul)	SIM	SIM	SIM	SIM
<b>Estaleiro Promar S/A</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
<b>Ferrovia Transnordestina Trecho Petrolina - Salgueiro</b>	<b>NÃO</b>	<b>-</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
Implantação e Pavimentação da Rodovia PE-051	NÃO	-	SIM	SIM



Empreendimento	EIA disponível	Matriz de impactos indica CA	Parecer Técnico GT indica CA	TC formalizado
Petroquímica Suape	SIM	NÃO	SIM	SIM
Refinaria de Petróleo do Nordeste – RNEST	SIM	SIM	SIM	SIM
Unidade Industrial para Fabricação de Ácido Tereftálico	NÃO	-	SIM	SIM
<b>Restauração e Duplicação da Rodovia PE 22</b>	<b>NÃO</b>	<b>-</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
<b>Via Mangue (2ª. Etapa)</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>

Fonte: Equipe de auditoria, com base em informações fornecidas pela CPRH.

Salienta-se, no caso dos empreendimentos “Estaleiro Construcap”, “Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs) na Bacia do Rio Sirinhaém”, “Duplicação da Rodovia PE 60” e “Ramal do Agreste Pernambucano”, o indicativo de compensação foi proveniente da análise da matriz de impactos ambientais constante nos EIA, contudo, ainda não foram disponibilizados os pareceres técnicos conclusivos para verificação de como os GTs analisarão os empreendimentos, nem houve formalização de TCs. Para o “Estaleiro Construcap”, foi informado pelo órgão ambiental que o estudo de impacto ambiental está em análise. No que se refere às “PCHs na Bacia do Rio Sirinhaém”, foi informado que o empreendimento está licenciado, contudo, não houve disponibilização do parecer técnico. O empreendimento “Duplicação da Rodovia PE 60”, por sua vez, encontra-se com o licenciamento paralisado, aguardando audiência pública. No caso do empreendimento “Ramal do Agreste Pernambucano”, apesar da informação acerca da concessão da licença prévia (LP 0025/2009), também não houve disponibilização de parecer técnico. Em tais casos, será realizado acompanhamento durante a etapa de monitoramento da auditoria.

Outros empreendimentos referentes também ao exercício de 2011, tais como “Barragem de Morojozinho”, “AmBev Igarassu”, “CTDR – Recife Energia” e o “Projeto Pontal Norte” não tiveram as documentações pertinentes fornecidas a esta equipe de auditoria.

A indicação da necessidade de compensação nos sete empreendimentos em que os pareceres técnicos a identificaram, encontra-se destacada, conforme trechos transcritos a seguir.

Parecer Técnico do empreendimento “Adequação da capacidade da Rodovia BR 408”<sup>18</sup>

#### **5.2.4. Medidas compensatórias para atendimento à Lei Federal N° 9.985/00, ao Decreto Federal N° 4.340/02 e à Resolução CONAMA N° 371/06**

Em atendimento ao disposto na legislação vigente, a superintendência regional do DNIT no Estado de Pernambuco deverá firmar, antes da emissão da Licença de Instalação, TERMO DE COMPROMISSO com a CPRH onde se comprometa a compensar a degradação ambiental causada pelo empreendimento. Os termos de compensação (critérios para definição do percentual para alocação de recursos, o percentual, a área e ações objeto de alocação dos investimentos) serão definidos pela Câmara Técnica Permanente de Compensação da CPRH.

Parecer Técnico do empreendimento “Implantação e Pavimentação do Contorno Rodoviário do Cabo de Santo Agostinho”<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Parecer GT 001/2010, páginas 14/15. GT conforme Portaria DPR N° 050/2010.



**5.2.1. Compensação ambiental em conformidade com a Lei Federal nº 9.985/2000 que institui o Sistema de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC:**

Valor da compensação ambiental de acordo com a Resolução Consema/PE nº 04/2010:

O Grau de Impacto (GI) do empreendimento, de acordo com cálculo realizado pelo GT, é de 1,3678 %. As informações necessárias ao cálculo do Valor de Referência (VR) deverão ser apresentadas pelo empreendedor à CPRH na ocasião da definição da compensação ambiental, antes da emissão da licença de instalação.

O VR será multiplicado pelo GI (0,013678) para a obtenção do valor dos recursos destinados à compensação ( $CA = GI \times VR$ )

Parecer Técnico do empreendimento “Sistema de Esgotamento Sanitário para o Loteamento Praia do Paiva e Localidade de Itapuama”<sup>20</sup>

**5.3.3 Medidas compensatórias para atendimento à Lei Federal Nº 9.985/00, ao Decreto Federal Nº 4.340/02 e à Resolução CONAMA Nº 371/06.**

Em atendimento ao disposto na legislação vigente, a Companhia Pernambucana de Saneamento deverá firmar, antes da emissão da Licença de Instalação, TERMO DE COMPROMISSO com a CPRH onde se comprometa a compensar a degradação ambiental causada pelo empreendimento. Os termos de compensação (critérios para definição do percentual para alocação de recursos, o percentual, a área e ações objeto de alocação dos investimentos) serão definidos pela Câmara Técnica Permanente de Compensação da CPRH. (...)

Parecer Técnico do empreendimento “Estaleiro Promar S/A”<sup>21</sup>

**COMPENSAÇÃO AMBIENTAL**

i. A compensação ambiental foi definida em conformidade pela Lei 9.985/200 que estabelece o Sistema de Unidades Nacional de Unidades de Conservação – SNUC e compensação ambiental por efeito de supressão de vegetação prevista no projeto (EIA COMPLEMENTAR - Estaleiro PROMAR S.A, 2010 – SUAPE - cap. 5 -342), salientando que a CPRH fará a determinação final na definição dos valores financeiros a serem aplicados. (...)

**EXIGÊNCIAS PARA A LIBERAÇÃO DA LICENÇA DE INSTALAÇÃO (LI)**

v. Apresentar a CPRH no prazo de 30 (trinta) dias o programa de Compensação ambiental com áreas definidas, demarcadas e delimitadas (georreferenciadas) com cronogramas de execução das atividades e financeiro e também definição da responsabilidade da execução do mesmo SUAPE e/ou PROMAR; (...)

Parecer Técnico do empreendimento “Ferrovia Transnordestina Trecho Petrolina - Salgueiro”<sup>22</sup>

**d) RECOMENDAÇÕES (...)**

2. Em atendimento a legislação vigente (Resolução CONAMA Nº 02/96 c/c lei federal Nº 9.985/00) a **SEDUPE** deverá firmar **TERMO DE COMPROMISSO**

<sup>19</sup> Parecer GT Nº 01/11, páginas 40/41. GT conforme Portaria DPR Nº 074/2010.

<sup>20</sup> Parecer GT Nº 02/11, página 19. GT conforme Portaria DPR Nº 087/2010.

<sup>21</sup> Parecer GT Nº 01/11, páginas 09/10. GT conforme Portarias DPR Nº 095/2010 e 098/2010.

<sup>22</sup> Parecer GT Nº 06/02, página 11. GT conforme Portaria PR Nº 104/02.





com a **CPRH** onde a mesma se comprometa a destinar percentual, não inferior a 0,5% (meio por cento) dos custos totais previstos para implantação do empreendimento, para fazer a reparação dos danos causados ao bioma caatinga. A aplicação dos recursos deverá ser destinada a criação de uma Unidade de Conservação no município de Lagoa Grande – PE;

Parecer Técnico do empreendimento “Restauração e Duplicação da PE 22 - Trecho Entroncamento PE-15 (Paulista)/Entroncamento PE-01 (Maria Farinha)”<sup>23</sup>:

(...) Quanto aos planos/programas e legislação

de uma maneira geral, o EIA (pág.105-146) procede uma abordagem sobre os principais instrumentos legais com incidência na área do projeto e, destaca, entre outros, a existência de Lei Estadual específica (Lei N° 12.453/03, de 07.11.03) autorizando a supressão de vegetação de preservação permanente (pág. 137). Entretanto, sentiu-se a falta de comentários a alguns aspectos da legislação (Decreto Federal N° 95.733/88; Resolução CONAMA N° 02/96; Decreto Federal N° 750/93; Lei Federal N° 9.985/00 e seu Regulamento – Decreto Federal N° 4.340/02 e Lei Estadual N° 11.206/95) relacionados à supressão de vegetação e as medidas compensatórias pertinentes o que facilitaria a compreensão de sua inserção no processo de licenciamento do empreendimento (referência à proposta de compensação para fazer face à reparação de danos causados ao manguezal e Mata Atlântica como decorrência da implantação da Rodovia; à responsabilidade pela sua implantação; ao valor mínimo estabelecido pela legislação para compensação por danos à vegetação; a extensão física da área a ser recuperada; e, à exigência do EIA/RIMA). (...)

ii - *medidas compensatórias*: A implantação do projeto implicará em danos considerados irreversíveis, na medida em que haverá redução da cobertura florestal local, e, conseqüentemente com a supressão da vegetação (1,066 ha de mangue; e, 1,915 ha de Mata Atlântica) esta não terá condições de voltar ao seu estágio inicial. Nesse sentido, o EIA (pág. 235) contempla Programa de Compensação Ambiental, o qual foi apresentado segundo os seus objetivos, justificativas, etc, atendendo satisfatoriamente ao estabelecido nos Termos de Referência para EIA/RIMA fornecido pela CPRH (TR GT N° 05/04). Entretanto, durante o processo de licenciamento deverão ser tomadas medidas para garantir o compromisso formal para a compensação por degradação ou utilização dos recursos ambientais;

iii - *indicação de possíveis áreas destinadas a receberem recursos da compensação*: O EIA propõe que a compensação de que trata o Programa referido na alínea **b**, ii, seja feita na Estação Ecológica de Caetés - ESEC, haja vista que, entre as unidades de conservação referidas no diagnóstico, esta constitui-se a única da área de influência do Empreendimento “PE-22” enquadrada na categoria de “proteção integral” e que possui regulamentação própria e outros instrumentos de gestão. Cabe destacar que o EIA reporta-se a mesma Unidade de Conservação que já havia sido escolhida para receber recursos de compensação no âmbito dos acordos anteriormente firmado pelos agentes sociais supracitados, fato este que foi inclusive evidenciado através de consulta formulada aos autos do Processo CPRH N° 0458/04 de 19.01.04, como seja, Ata da reunião realizada na CPRH em 22/12/03, Ofício N° 022/2004 - GAB/IBAMA/PE e, por fim, de parecer técnico de autoria das unidades operacionais deste órgão ambiental, a SGFSAP e SGSUC, em 26.01.04 (pág. 01 – Processo CPRH N° 0458/04). Este último documento opina favoravelmente a alternativa de compensação na ESEC tendo em vista, dentre outros, os seguintes aspectos: (...)

<sup>23</sup> Parecer GT N° 07/04, páginas 06-08. GT conforme Portaria DPR N° 029/2004.



Parecer Técnico do empreendimento “Projeto de Melhoria de Acessibilidade Viária da Zona Sul - Via Mangue (2ª. etapa)”<sup>24</sup>:

(...) 2. A vegetação nativa (árvores e arbustos) é protegida por Lei Federal nº. 4771/65 e Lei Estadual nº. 11.206 de 31 de março de 1995, devendo ser elaborada lei estadual específica autorizando sua supressão, quando necessário, devendo para tanto quantificar as áreas a serem suprimidas através de Lei Estadual específica em concordância com a legislação vigente; As propostas apresentadas deverão ser apreciadas pela Câmara Técnica de Compensação Ambiental da CPRH; (...)

8. No projeto de compensação ambiental deve estar contida a compensação florestal no volume/área equivalente no mínimo ao dobro daquela suprimida, como sugerido no EIA devendo ser efetuado o replantio de ecossistema semelhante ao suprimido, além da compensação ambiental de 0,5% do valor do empreendimento, prevista na legislação do SNUC e conforme destinação pactuada no TERMO DE COMPROMISSO PRELIMINAR supracitado, especialmente para a elaboração do plano de manejo do Parque dos Manguezais, incluindo o zoneamento; (...)

Tendo em vista a ausência de formalização dos TCs, o valor que deixou de ser disponibilizado, pelos empreendedores, em obras públicas, com a aplicação em ações nas unidades de conservação estaduais totaliza, com base numa estimativa, **R\$ 3.298.945,54** (Quadro 2).

**Quadro 2 – Estimativas para a Compensação Ambiental.**

Empreendimento	Valor (R\$)	Percentual (%)	Compensação (R\$)
Adequação da capacidade da Rodovia BR 408	177.043.835,26	0,5	885.219,18
Contorno do Cabo de Santo Agostinho	14.681.531,08	1,36	199.168,82
Restauração e Duplicação da PE 22	12.187.155,74	0,5	60.935,78
Via Mangue (2ª. etapa)	430.724.371,79	0,5	2.153.621,86

Fonte: valores dos empreendimentos de acordo com informações das licitações - BR 408 (Concorrência 12/2009), Contorno do Cabo (Concorrência 03/2010), Restauração e Duplicação da PE 22 (Concorrência 047/2000) e Via Mangue (Concorrência 08/2010). Percentuais de acordo com pareceres técnicos conclusivos CPRH.

Ainda, outras três obras de empreendedores particulares, identificadas como de grande relevância e significativos impactos ambientais (Esgotamento Sanitário da Praia do Paiva, Ferrovia Transnordestina e Estaleiro Promar S/A) cujos pareceres técnicos emitidos pelos GTs da CPRH indicavam a necessidade da instituição da Compensação Ambiental não firmaram posteriormente seus termos. Salienta-se que os empreendimentos serão objetivo de verificação nas fases de monitoramento da auditoria.

Salienta-se que vários fatores concorreram para a não efetivação da Compensação Ambiental nos empreendimentos mencionados, entre eles a ausência de regularidade de atuação da Câmara de Compensação, conforme observado pela análise das atas de reuniões, questão já tratada no subitem 3.2.2 do presente relatório, e o não atendimento, na prática, ao estabelecido na legislação quanto à obrigatoriedade da precedência da formalização do termo de compromisso à concessão da licença de instalação<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Parecer Conclusivo EIA/RIMA Via Mangue, páginas 24/25. Processos: 7.221/2006 e 4.562/2008.

<sup>25</sup> Caracteriza a ausência de atendimento à legislação (Resolução Conama 371/2006 art. 5º, § 2º e Res. Consema/PE art. 12), quanto à obrigatoriedade da precedência do termo de compromisso à concessão da LI. Gestão da Compensação Ambiental – Lei 9.985/2000 – Governo do Estado de Pernambuco Auditoria Operacional - Processo TC nº 1102872-5.



Como consequência dessa situação pode ocorrer o não recebimento ou o atraso no recebimento dos valores devidos a título de compensação, com significativo prejuízo à aplicação destes recursos em benefício das unidades de conservação do Estado, além da emissão de licenças de instalação sem a definição acerca da compensação.

Dentro desse contexto, recomenda-se que a CTCA:

- Formalize os termos de compromisso quando da concessão da LI nos empreendimentos com indicativos de Compensação Ambiental nos pareceres técnicos conclusivos, em atendimento ao estabelecido na legislação vigente, em especial na Resolução Consema/PE 04/2010;
- Motive e dê publicidade às decisões que dispensem a formalização dos TCs, em empreendimentos cuja análise em parecer técnico foi indicativa de compensação.

Adicionalmente, determina-se a formalização dos termos de compromisso de compensação dos empreendimentos Adequação da capacidade da Rodovia BR 408, Contorno do Cabo de Santo Agostinho, Restauração e Duplicação da PE 22, Via Mangue (2ª etapa), Esgotamento Sanitário da Praia do Paiva, Ferrovia Transnordestina e Estaleiro Promar S/A, tendo em vista que a Compensação Ambiental foi indicada nos pareceres técnicos conclusivos dos grupos de trabalho, ou, em caso de decisão pela não formalização, determina-se o encaminhamento de justificativa.

Busca-se com as medidas recomendadas/determinadas alcançar o cumprimento legal quanto à indicação e formalização da Compensação Ambiental, de forma que ela possa ser exigível do empreendedor, bem como a redução da possibilidade de concessão irregular de LI sem observância da necessidade de compensação.

### 3.2.4 Deficiência na sistemática de acompanhamento e cobrança dos valores devidos e não pagos a título de Compensação Ambiental

Por meio da análise dos termos de compromisso vigentes, foi possível identificar falhas no acompanhamento de seu cumprimento, resultando no não repasse à CPRH dos recursos da Compensação Ambiental de acordo com os cronogramas estabelecidos. Essa deficiência põe em risco as ações planejadas para as unidades de conservação e, em última análise, compromete o alcance dos objetivos da compensação regulamentada pela Lei do SNUC.

De acordo com a Resolução Consema/PE 04/2010, em seu artigo 14, a Compensação Ambiental pode ser cumprida através de:

Art. 14- (...)

III - depósito de recursos financeiros em conta específica da CPRH seja efetivado a partir de um plano de investimento para a compensação ambiental, em até quatro parcelas, devendo ser a primeira paga em até:

a - 30 (trinta) dias da concessão da Licença de Instalação (LI), quando a compensação ambiental for estabelecida como condicionante na fase de Licença Prévia (LP);

b - 30 (trinta) dias a contar da assinatura do Termo de Compromisso, quando a obrigatoriedade do cumprimento da compensação ambiental for estabelecida nas outras fases do licenciamento.

§ 1º - O recolhimento das parcelas sucessivas se dará mensalmente a partir do primeiro recolhimento.



§ 2º - O não cumprimento do recolhimento das parcelas previstas nos prazos estabelecidos sujeita-se a juros de mora de 1% (um por cento) ao mês sem prejuízo das demais penalidades previstas no Termo de Compromisso de Compensação Ambiental.

Art.15 - O não cumprimento das obrigações e prazos acordados no Termo de Compromisso de Compensação Ambiental será comunicado à Presidência da CPRH, para as medidas cabíveis nos termos da legislação vigente, sem prejuízo das consequências explícitas no próprio Termo de Compromisso.

A obrigatoriedade de acompanhamento do cumprimento do TCs referentes, particularmente, à Suape, por parte do órgão ambiental, está ratificada pela Resolução Consema/PE 03/2010, que determina:

Art. 1º – A CPRH e o IBAMA deverão apresentar ao Consema, semestralmente, os relatórios de monitoramento ambiental, resultantes do acompanhamento dos Termos de Compromisso, firmados com a empresa SUAPE, referentes aos passivos ambientais decorrentes das autorizações de supressão de vegetação já concedidas.

...

Art. 6º - A Empresa Suape deverá apresentar o levantamento das áreas de compensação ambiental já estabelecidas para outros empreendimentos, visando evitar a sobreposição das compensações.

Por meio da análise das datas de repasse dos recursos financeiros previstos nos TCs formalizados entre os empreendedores e a CPRH, foi possível verificar que os desembolsos não vêm acontecendo conforme os prazos estabelecidos. De acordo com o acompanhamento apresentado pela CPRH (anexado às fls.166), dos oito TCs vigentes quatro repassaram parcialmente os valores devidos e apenas um repassou em sua integralidade (TC 050/2007 - Petroquímica Suape). As informações estão resumidas no Quadro 3, a seguir.

**Quadro 3 – Acompanhamento dos repasses dos recursos da compensação por empreendimento**

<b>Termo de Compromisso</b>	<b>Valor original</b>	<b>Valor repassado à CPRH*</b>
011/2004 Termopernambuco	3.918.758,40	708.944,90
066/2005 Estaleiro Camargo Corrêa	1.293.778,85	34.457,06
001/2006 Aterro Sanitário Jaboatão	24.288,94	24.288,94
002/2006 Unidade Industrial PTA <sup>26</sup>	5.550.000,00	260.756,24
050/2007 Petroquímica Suape	5.880.696,00	5.880.696,00
051/2007 Refinaria Abreu e Lima	39.566.280,00	-
067/2008 Implantação/Pavimentação da PE-051 (Setur)	251.000,00	-
069/2008 The Reef Club (Qualta Resort) <sup>27</sup>	5.151.785,00	-

Fonte: Equipe de auditoria, com base em informações fornecidas pela CPRH (fls. 166)

\* Os montantes estão dispostos conforme valores originais (históricos), sem atualização.

Analisando o TC 067/2008 (Setur) foi informado pela CPRH (Ofício DPR 534/2011) que houve repasse e utilização de recursos no total de R\$ 596.999,77 (quinhentos e noventa e

<sup>26</sup> Apesar de ter havido o repasse parcial dos valores devidos a título de compensação, o empreendimento foi paralisado pelo empreendedor.

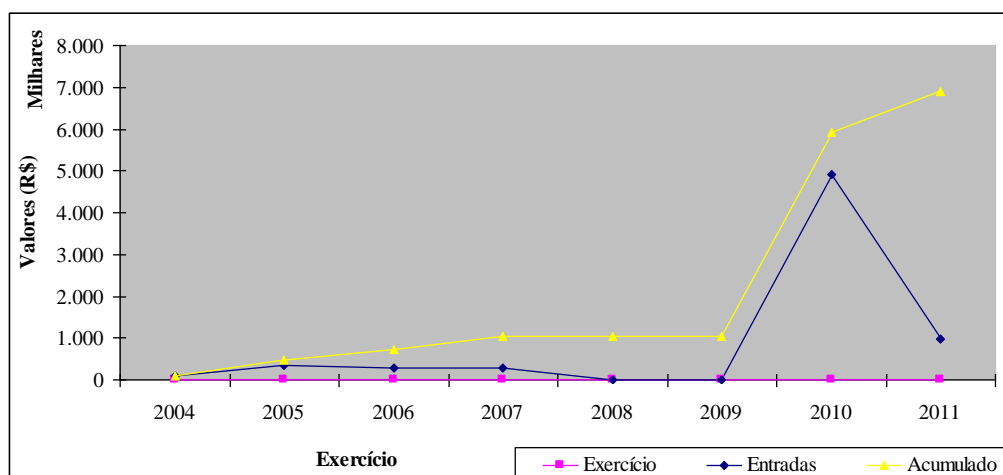
<sup>27</sup> Ressalta-se que o mencionado empreendimento foi paralisado por iniciativa do empreendedor, contudo, não houve revogação do termo de compromisso de compensação.



seis mil e novecentos e noventa e nove reais e setenta e sete centavos) em ações de revisão do Plano de Manejo, criação e implantação do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental (APA) de Guadalupe. No entanto, esta informação não foi confirmada em consulta ao Sistema corporativo na área orçamentária e financeira do Estado de Pernambuco (E-fisco). Esse achado demonstra que há deficiência na sistemática de acompanhamento e cobrança dos valores devidos e não pagos a título de Compensação Ambiental, por parte da CTCA, o que provoca prejuízos na execução das ações planejadas para as UCs, por necessidade de retrabalho das equipes envolvidas no planejamento e por não efetivação do ciclo da Compensação Ambiental.

O detalhamento do recebimento das parcelas previstas nos termos de compensação foi realizado na Tabela 5 (Apêndice) e no Gráfico 3, conforme verificado a seguir.

**Gráfico 3 – Acompanhamento dos ingressos de recursos da compensação, por exercício**



Fonte: Equipe de auditoria, com base em informações fornecidas pela CPRH.

Não foram fornecidos documentos comprobatórios da atuação da CPRH no acompanhamento e cobrança da efetivação do acordado nos termos de compromisso, em especial, quanto ao cumprimento dos prazos de repasse dos valores devidos a título de Compensação Ambiental. Esta deficiência foi mencionada anteriormente, no subitem 3.2.2, ao tratar do funcionamento da Câmara Técnica de Compensação. Um maior detalhamento da situação atual de cumprimento dos TCs pode ser verificado no Quadro 4.



**Quadro 4 – Situação dos termos de compromissos formalizados**

No. TC	Início	Término	Controle repasse	Parcelamento	Plano de Trabalho	Situação TC (jul/11)
11/2004	05/10/2004	05/10/2009	Parcial	Sem previsão	Sem prazo para apresentar PT	TC com vigência expirada
66/2005	20/10/2005	20/10/2010	Parcial	Cronograma anual de pagamento em atraso	30 dias para apresentar PT contados da LI	TC com vigência expirada
1/2006	22/11/2006	22/11/2011	Total	Desembolso 30 dias após a LI	Sem prazo para apresentar PT	<b>TC quitado</b>
2/2006	01/12/2006	01/12/2011	Parcial	Cronograma de desembolso apenas parcial	120 dias para apresentar PT contados do TC	TC em atraso
50/2007	23/08/2007	23/08/2012	Total	06 parcelas mensais consecutivas		<b>TC quitado</b>
51/2007	23/10/2007	não definida	Ausente	Sem previsão	Sem previsão	TC preliminar e em atraso
67/2008	06/11/2008	06/11/2013	Ausente	04 parcelas mensais consecutivas após aprovação do Plano de Trabalho	120 dias para apresentar PT contados do TR	TC preliminar e em atraso
69/2008	06/11/2008	06/11/2013	Ausente	10 mensais consecutivas a partir do início das obras	120 dias para apresentar PT contados do TR	TC preliminar

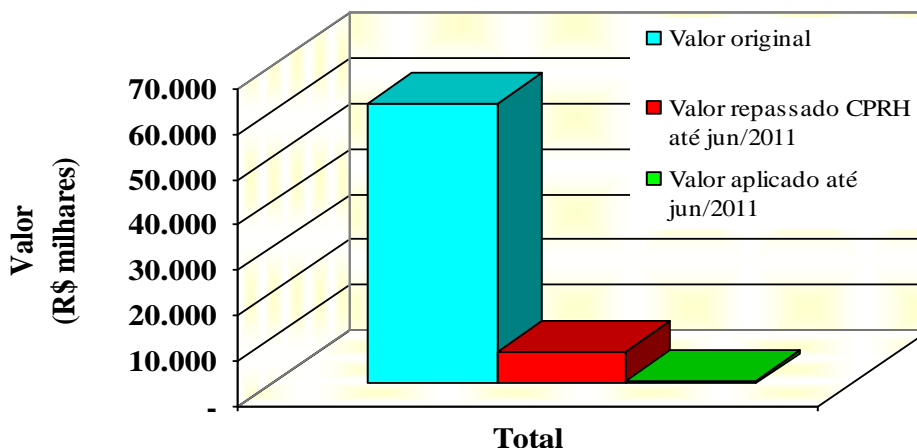
Legenda: TC 11/2004 - Central Termoeletrica Suape/ TC 66/2005 - Estaleiro Camargo Corrêa (Atlântico Sul)/ TC 1/2006 - Aterro Sanitário Domiciliar Usina Muribequinha (Jaboatão dos Guararapes)/ TC 2/2006 - Unidade Industrial para Fabricação de Ácido Tereftálico/ TC 50/2007 - Petroquímica Suape/ TC 51/2007 - Refinaria de Petróleo do Nordeste/ TC 67/2008 - Implantação e Pavimentação da Rodovia PE-051 / Implantação e Pavimentação de Ciclovia e de Pista de Cooper na Rodovia PE-009/ TC 69/2008 - The Reef Club.

Fonte: Equipe de auditoria, com base em informações fornecidas pela CPRH.

O Gráfico 4, por sua vez, retrata a situação atual dos recursos previstos nos termos de compromisso, tendo em vista o repasse dos valores para a CPRH e a aplicação em unidades de conservação, de forma consolidada. A análise detalhada por empreendimento está representada nos Gráficos de 5 a 12 (Apêndice A).



**Gráfico 4 – Consolidação dos recursos envolvidos nos termos de compromisso**



Fonte: Equipe de auditoria, com base em informações fornecidas pela CPRH.

Salienta-se que os TCs que estão em atraso quanto aos desembolsos envolvem recursos na ordem de R\$ 49.575.659,05, que já poderiam estar sendo aplicados em unidades de conservação do Estado. Desse total, 79,81% correspondem ao Termo de Compromisso da Refinaria RNEST.

Entre as causas do não cumprimento dos prazos para repasse dos recursos, previstos nos TCs, pode-se destacar a ausência de cumprimento das atribuições, por parte da CTCA, em especial, quanto à necessidade de instrumentalização para a cobrança em caso de inadimplemento dos termos de compromisso.

Tal situação provoca prejuízos na execução das ações planejadas para as UCs, necessidade de retrabalho das equipes envolvidas no planejamento, não efetivação do ciclo da Compensação Ambiental. Ademais, a ausência de atuação na cobrança de cumprimento, por parte do órgão ambiental, incentiva a inadimplência e o descumprimento dos TCs.

Nesse sentido, recomenda-se que a CPRH, no âmbito da reorganização do funcionamento da CTCA, viabilize:

- O acompanhamento e controle do cumprimento dos termos de compromisso;
- A garantia do cumprimento dos prazos acordados, em especial quanto à aplicação de multas, penalidades e a suspensão do licenciamento de empreendimentos inadimplentes com a compensação;
- O condicionamento da continuidade do licenciamento ambiental ao cumprimento dos termos de compromisso formalizados.

Ao desenvolver ações de acompanhamento e controle dos TCs de forma rotineira, o órgão ambiental possibilita a redução da inadimplência, com cumprimento dos cronogramas de desembolso, e a realização das ações planejadas nos Planos Operativos da Compensação, revertidas em benefício das UCs estaduais.



### 3.3. Planejamento e aplicação dos recursos provenientes da Compensação Ambiental

Em resposta ao Ofício Geap/EV\_MA 02/2011, a CPRH, através do Ofício DPR 534/2011 datado de 23 de maio de 2011, a CPRH informou que a Diretoria de Recursos Florestais e de Biodiversidade (DRFB), por meio da Unidade de Gestão das Unidades de Conservação (Uguc), é responsável pelo planejamento das propostas de utilização dos recursos da compensação. As propostas são submetidas à DRFB e, posteriormente, à CTCA para deliberações.

Quanto ao planejamento das ações e aplicação de recursos da Compensação, a CPRH respondeu e forneceu pelo Ofício DPR 0777/2011, mediante solicitação do Ofício Geap/PLAN\_MA 05/2011, documentação referente aos Planos Operativos Anuais de Recursos de Compensação Ambiental 2010/2011 e 2011/2012. Pela análise da documentação foi possível verificar que o planejamento é iniciado a partir do exercício de 2010.

É importante ressaltar que a aplicação dos recursos deve seguir critérios de priorização de acordo com as necessidades das UCs escolhidas para o Plano Operativo Anual (POA). Porém, apesar da inexistência de planejamento, houve aplicação de parte dos recursos recebidos antes de 2010, em descumprimento à Resolução Conama 371/2006.

Salienta-se que a Resolução Conama 371/2006 já previa a necessidade de realização de planejamento, por parte do órgão ambiental para a aplicação dos recursos provenientes da compensação ambiental, conforme evidenciado:

Art. 11. A entidade ou órgão gestor das unidades de conservação selecionadas deverá apresentar plano de trabalho da aplicação dos recursos para análise da câmara de compensação ambiental, visando a sua implantação, atendida a ordem de prioridades estabelecidas no art. 33 do Decreto nº 4.340, de 2002.

É importante informar que o Plano Operativo Anual (POA) está especificamente previsto na Resolução Conama/PE 04/2010, como descrito abaixo:

Art. 1º- Para os fins desta Resolução considera-se:

(...)

II – Plano de Aplicação – instrumento de planejamento, elaborado pela Agência Estadual de Meio Ambiente – CPRH, baseado em prioridades e diretrizes estratégicas e de gestão, observado o exposto na Lei Estadual nº 13.787, de 08 de junho de 2009 e em proposições apreciadas pela Câmara Técnica de Compensação Ambiental – CTCA, que orientará o Plano Operativo Anual de aplicação dos recursos da compensação ambiental;

III - Plano Operativo Anual (POA) - instrumento executivo do Plano de Aplicação, com metas de execução, para cada uma das prioridades dispostas no art. 33, do Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002 e na Lei Estadual nº 13.787, de 08 de junho de 2009, elaborado pela Agência Estadual de Meio Ambiente – CPRH e aprovado pela Câmara Técnica de Compensação Ambiental – CTCA; (...)





### 3.3.1 Descumprimento dos Planos Operativos Anuais quanto à aplicação dos recursos provenientes da Compensação Ambiental

Apesar de o órgão ambiental auditado possuir planejamento acerca da aplicação dos recursos provenientes da compensação ambiental a partir do exercício de 2010, no entanto, as ações planejadas não vêm sendo realizadas da forma prevista nos planos.

O Plano Operativo de 2010/2011 (anexado às fls.131/139) contemplava a aplicação de um total de R\$ 12.505.000,00 para ações prioritárias nas unidades de conservação, como detalhado no quadro 5 abaixo:

**Quadro 5 - Resumo do planejamento para aplicação dos recursos por UC 2010/2011**

Unidade de conservação	Fonte	Valor
Mata Sistema Gurjaú	TC 066/05	3.500.000,00
Estação Ecológica Caetés	TC 001/06	24.288,94
	TC 051/07	800.711,06
Mata do Zumbi	TC 011/04	1.900.000,00
Mata Duas Lagoas	TC 011/04	2.000.000,00
APA Santa Cruz	TC 051/07	1.400.000,00
APA Serinhaém	TC 050/07	1.400.000,00
APA Aldeia Beberibe	TC 051/07	1.400.000,00
APA Guadalupe	TC 050/07	80.000,00

Fonte: Equipe de auditoria, com base em informações fornecidas pela CPRH – POA 2010/2011

Salienta-se que, apesar de o planejamento das ações estar baseado em um montante de recursos no valor de R\$ 12.505.000,00, a serem aplicados em UCs no período de março de 2010 a março de 2011, até o mês de fevereiro de 2011 havia sido repassado à CPRH, pelos empreendedores, o montante de R\$ 6.909.143,14, conforme detalhado na Tabela 5. Ademais, dos valores previstos para utilização no POA 2010/2011, houve comprometido orçamentário<sup>28</sup> para a execução das ações planejadas de apenas 10,41%, conforme demonstrado na Tabela 3, a seguir.

**Tabela 3 – POA 2010/2011 x Aplicação dos recursos da compensação por termo de compromisso**

TC	Valor original	Valor repassado CPRH	Valor previsto aplicação	Valor aplicado até jun/2011	Percentual cumprimento
011/2004	3.918.758,40	708.944,90	3.900.000,00	-	0,00%
066/2005	1.293.778,85	34.457,06	3.500.000,00	-	0,00%
001/2006	24.288,94	24.288,94	24.288,94	-	0,00%
002/2006	5.550.000,00	260.756,24	-	-	0,00%
050/2007**	5.880.696,00	5.880.696,00	1.480.000,00	1.301.672,05	10,41%
051/2007	39.566.280,00	-	3.600.711,06	-	0,00%
067/2008	251.000,00	-	-	-	0,00%
069/2008	5.151.785,00	-	-	-	0,00%
<b>Total</b>	<b>61.636.587,19</b>	<b>6.909.143,14</b>	<b>12.505.000,00</b>	<b>1.301.672,05</b>	<b>10,41%</b>

Fonte: Equipe de auditoria, com base em informações fornecidas pela CPRH (dados atualizados até junho de 2011) – fls.166/168.

<sup>28</sup> Empenhos datados de 24 de março de 2011. Informação disponível no E-fisco.



O valor citado foi destinado para a contratação de serviços de consultoria e efetivamente licitado ao final de 2010 - em três procedimentos na modalidade tomada de preços (R\$ 1.301.672,05). Os certames tiveram como vencedora a empresa Geosistemas Engenharia e Planejamento LTDA (CNPJ: 70.073.275/0001-30).<sup>29</sup> No Quadro 6 estão consolidadas informações sobre as licitações:

**Quadro 6 – Processos licitatórios para aplicação dos recursos do POA 2010/2011**

Processo Licitatório	Objeto	Valor
033/2010 (TP 002/2010)	Elaboração do plano de manejo da área de proteção ambiental Aldeia Beberibe	R\$ 497.214,58
038/2010 (TP 004/2010)	Elaboração do diagnóstico socioeconômico e ambiental, zoneamento e plano de manejo e realização de consultoria pública*	R\$ 461.178,05
035/2010 (TP 003/2010)	Contratação de consultoria para criação do Conselho Gestor e revisão do plano de manejo, zoneamento, zona de amortecimento Estação Ecológica de Caetés e Paulista/PE	R\$ 343.279,42

\* Não consta no E-fisco o detalhamento acerca da UC beneficiada com as ações.

Fonte: Equipe de auditoria, com base em informações coletadas no E-fisco.

Quanto ao Plano Operativo de 2011/2012 (anexado às fls.141/151), até julho deste ano, não houve execução de nenhuma ação prevista. Entretanto, ele destaca uma série de prioridades que têm por objetivo balizar a utilização, em unidades de conservação estaduais, de recursos da ordem de R\$ 4.149.441,98 (quatro milhões cento e quarenta e nove mil quatrocentos e quarenta e um reais e noventa e oito centavos), informação descrita no Quadro 7 a seguir.

**Quadro 7 - Resumo do planejamento para aplicação dos recursos por UC 2011/2012**

Unidade de conservação	Fonte	Valor
ESEC Caetés	TC 001/06 e TC 050/07	1.089.441,98
RESEC Gurjaú	TC 050/07	840.000,00
APA Guadalupe	TC 050/07	380.000,00
UPI Ariquindá	TC 050/07	300.000,00
APA Santa Cruz	TC 050/07	960.000,00
APA Aldeia Beberibe	TC 050/07	290.000,00
APA Serinhaém	TC 050/07	290.000,00

Fonte: Equipe de auditoria, com base em informações fornecidas pela CPRH – POA 2011/2012

Salienta-se que o planejamento 2011/2012 trouxe maior detalhamento quanto à destinação dos recursos da compensação, como pode ser observado no Quadro 8. Como se

<sup>29</sup> Os recursos para contratação foram referentes ao Termo de Compromisso da Petroquímica Suape (TC 050/2007).



depreende dos valores elencados no quadro abaixo, a maior parte dos recursos (70,90%) está sendo prevista para instalação de infraestrutura básica e desenvolvimento de estudos necessários à criação de novas UCs.

**Quadro 8 - Percentuais de distribuição dos recursos, por prioridade**

Prioridades	Percentual (%)
Instalação de infraestrutura básica para UCs	43,40
Desenvolvimento de estudos necessários à criação de novas UCs	27,50
Aquisição de bens e serviços	20,20
Criação de Conselho Gestor de Conservação	6,50
Implantação de Planos de Manejo	2,40

Fonte: CPRH – POA 2011/2012

O não atendimento do planejamento relaciona-se, em parte, à deficiência no acompanhamento do POA quanto à sua readequação diante das ações que forem implementadas ou alteradas. Ademais, também se relaciona à reduzida autonomia da CPRH para a contratação de produtos/serviços, tendo em vista a obrigatoriedade de participação da Secretaria de Administração do Estado (SAD), em função do previsto no Decreto Estadual 31.058, de 23 de novembro de 2007, que modificou o artigo 6º do Decreto Estadual 21.260, de 01 de janeiro de 1999, estabelecendo:

Os processos de licitação, bem como as dispensas e inexigibilidades para contratação de serviços, inclusive de consultoria, no âmbito da Administração Direta do Estado, cujos valores estimados ultrapassem o limite de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), serão centralizados na Secretaria de Administração do Estado - SAD, mantendo-se descentralizados os processos de contratação, liquidação e pagamento.

(...)

§ 3º Dependerá, ainda, de autorização prévia do Secretário de Administração, a abertura de processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade para contratação de serviços, inclusive de consultoria, que:

(...)

II – a cargo das entidades da Administração Indireta que recebem repasse ou transferência de recursos do Tesouro Estadual, tenham valor estimado superior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

A sistemática prevista no decreto dificulta a utilização dos recursos provenientes da compensação, uma vez que, ao atribuir a realização das licitações ou autorização da realização à SAD, compromete a celeridade do procedimento, bem como, a especificidade de tratamento de questões afetas à efetiva utilização dos recursos da compensação, que passam a estar fora do âmbito de decisão do órgão ambiental.

Destaca-se que a não destinação dos recursos para implantação/manutenção das UCs estaduais, como definido pelo artigo 36 da Lei do SNUC, promove o não alcance da reparação dos danos causados ao meio ambiente, por empreendimentos instalados no Estado de Pernambuco.



Nesse sentido, recomenda-se que a CPRH:

- Adote sistemáticas de acompanhamento dos POAs, que busquem avaliar permanentemente sua execução e adequação aos objetivos maiores da compensação ambiental, a exemplo da utilização do ciclo PDCA<sup>30</sup>;
- Atue junto à Secretaria de Administração para dar celeridade aos processos licitatórios referentes à utilização dos recursos de compensação.

A efetiva realização das ações e serviços previstos no planejamento representa benefício para as UCs do Estado. Salienta-se que a adequada gestão dos recursos advindos da compensação, onde está inserido o planejamento, é decisiva para a garantia dos princípios constitucionais relativos à proteção ambiental.

3.3.2 Parte dos recursos recebidos a título de compensação não foi aplicada em conformidade com a legislação vigente.

Analisada a aplicação dos recursos repassados pelos empreendedores que firmaram termos de compromisso de compensação (Quadro 6), identificamos que parte dela foi realizada em desacordo com a legislação que regula esta aplicação, tendo sido identificados recursos provenientes dos TCs 11/2004 (Termopernambuco) e 66/2006 (Estaleiro Camargo Corrêa). Salienta-se que não foi identificado uso indevido dos recursos provenientes do Estaleiro Camargo Corrêa.

A aplicação dos valores obtidos com a compensação deve seguir o estabelecido na Lei 9.985/2000, que versa no artigo 36:

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.

Depreende-se deste dispositivo que todo recurso arrecadado pela CPRH, cuja origem seja a Compensação Ambiental relativa à Lei 9.985/2000, deveria ser aplicado exclusivamente em unidades de conservação, com as prioridades estabelecidas no artigo 33 do Decreto 4.340/2002, no entanto, parte dos recursos repassados pelo TC 11/2004 da Termopernambuco foram despendidos em desacordo com as prioridades estabelecidas na Legislação supramencionada, como podemos observar:

Art. 33. A aplicação dos recursos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000, nas unidades de conservação, existentes ou a serem criadas, **deve obedecer à seguinte ordem de prioridade** (grifo nosso):  
I - regularização fundiária e demarcação das terras;

<sup>30</sup> O método PDCA baseia-se no controle de processos, tendo sido desenvolvido na década de 30 pelo americano Shewhart. No entanto, foi Deming o seu maior divulgador, ficando mundialmente conhecido ao aplicar os conceitos de qualidade no Japão. Prega a ideia de que a análise e a medição dos processos é relevante para a manutenção e melhoria dos mesmos, contemplando inclusive o planejamento, padronização e a documentação destes. Disponível em: <http://pt.shvoong.com/business-management/1655117-m%C3%A9todo-pdca/#ixzz1VOP0hgH2>. Acesso em 18 ago. 2011.



- II - elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;
- III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento;
- IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e
- V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento. (grifo nosso)

Igualmente, o Conama estabeleceu na Resolução 371/2006 que:

Art. 11. A entidade ou órgão gestor das unidades de conservação selecionadas deverá apresentar plano de trabalho da aplicação dos recursos para análise da câmara de compensação ambiental, visando a sua implantação, atendida a ordem de prioridades estabelecidas no art. 33 do Decreto nº 4.340, de 2002.

§ 1º Somente receberão recursos da compensação ambiental as unidades de conservação inscritas no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, ressalvada a destinação de recursos para criação de novas unidades de conservação.

§ 2º A destinação de recursos da compensação ambiental para as unidades de conservação selecionadas somente será efetivada após aprovação pela câmara de compensação ambiental ficando sob supervisão do órgão ambiental competente, o programa de trabalho elaborado pelas respectivas entidades ou órgãos gestores, contendo as atividades, estudos e projetos a serem executados e os respectivos custos.

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 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.

Em resposta ao Ofício Geap/EV\_MA 02/2011, a CPRH, através do Ofício DPR 534/2011 datado de 23 de maio de 2011, apresentou quadro demonstrativo da utilização dos recursos provenientes da Compensação Ambiental. Em relação aos recursos previstos no TC 036/2002 (Duplicação da BR 232), foi informado que os valores foram diretamente aplicados pelo empreendedor para a realização de ações de diagnóstico socioambiental, aquisição de veículo e construção da sede da Mata do Sistema Gurjaú. Dessa forma, não foi possível identificar os mencionados valores em controles contábeis e bancários.

Com base nas informações referentes às despesas com recursos da CA (provenientes do TC 11/2004) coletadas por meio do E-fisco para os exercícios de 2004 a 2007, detalhadas na Tabela 4, constatou-se que a CPRH não procedeu à elaboração de plano de trabalho específico para a aplicação dos recursos, nem considerou as limitações impostas para aqueles dispêndios, em desacordo com os normativos mencionados anteriormente. Os empenhos relacionados na Tabela 4, abaixo, demonstram em razão da descrição de seus objetos, que os valores apropriados foram gastos na gestão administrativa da própria CPRH.



**Tabela 4 – Despesas realizadas em desconformidade com o Decreto 4.340/2002**

Ano	Nº do empenho	Objeto do empenho	Valor (R\$)
2004	NE01177	Aquisição de computadores (04)	10.639,60
	NE01178	Aquisição de computadores (01)	4.488,17
	NE01179	Aquisição de periféricos para informática	6.398,12
2005	NE00554	Aquisição de veículo	76.200,00
	NE00662	Aquisição de GPS (04)	3.199,60
	NE00869	Aquisição de máquinas fotográficas digitais (03)	5.610,00
	NE01565	Aquisição de periféricos de informática (Impressoras, scanners, estabilizador, etc.)	11.635,50
	NE01558	Aquisição de computadores (14)	40.250,00
2006	NE00001	Serviços de segurança da rede de computadores	20.900,00
	NE00036	Equipamento para Backup da informática	11.400,00
	NE00591	Aquisição de veículo	75.500,00
	NE00972	Aquisição de impressora laser	1.310,00
	NE01016	Aquisição de equipamentos de informática	1.144,00
	NE01184	Aquisição de câmera digital	2.074,98
2007	NE00277	Serviços de segurança da rede de computadores	2.750,00
<b>Total</b>			<b>273.499,97</b>

Fonte: Siafem (exercícios de 2004 a 2007) – recursos referentes ao TC 11/2004

A aplicação inadequada de recursos constitui desvio da finalidade prevista na Lei do SNUC para a utilização dos recursos financeiros advindos da CA. O valor encontrado de R\$ 273.499,97 (duzentos e setenta e três mil, quatrocentos e noventa e nove reais e noventa e sete centavos) representa mais de 38% dos valores repassados pelo TC 11/2004. Ainda que tais recursos tivessem sido aplicados na aquisição de bens e na contratação de serviços para as unidades de conservação, essa prática teria descumprido a priorização estabelecida pelo artigo 33 do Decreto 4.340/2002, comprometendo o desenvolvimento de ações de criação e/ou manutenção das unidades de conservação, bem como de funcionamento das UCs existentes, fragilizando e reduzindo o patrimônio ambiental do Estado.

As unidades de conservação de Gurjau, Mata de Zumbi e Mata Duas Lagoas deveriam ter sido atendidas pelos recursos, conforme descrição do TC 11/2004, no entanto, os recursos acima descritos foram aplicados em infraestrutura e equipamentos para o funcionamento da CPRH, o que invariavelmente contraria a intenção do legislador e posterga a aplicação adequada e prioritária.

Por ocasião da vistoria às sedes das unidades de conservação de Gurjaú, Caetés e APA de Guadalupe, inúmeras deficiências estruturais para implantação e manutenção daquelas áreas foram identificadas.

Na vistoria realizada na Unidade de Conservação de Gurjaú (Figura 3), observou-se que uma das etapas primordiais para seu funcionamento, a regularização fundiária, necessita de atenção diferenciada e urgente. Seguem as ilustrações da área, com destaque para o desmatamento da mata ciliar do rio Gurjaú e para a exploração de atividade comercial (bar instalado e em funcionamento) às margens do mesmo rio.



**Figura 3 – Unidade de Conservação de Gurjaú**



Fonte: Equipe de auditoria

Salienta-se que a pressão ocasionada pelas comunidades é fator dificultador da implantação definitiva do modelo adequado de unidade de conservação. Assim, é evidente a necessidade de que se promova a regularização fundiária para que seja possível manter a qualidade ambiental da área.

No que se refere à APA de Guadalupe, depreende-se a necessidade de que as ações sejam promovidas em forma de parceria entre a CPRH e a Prefeitura de Tamandaré, com a finalidade de garantir a efetividade e a proteção ambiental de toda aquela área. A Figura 4 (fotos 5 e 6) retrata uma região de mangue aterrada para fins comerciais.



**Figura 4 – Unidade de Conservação de Guadalupe**



Foto 5 – Área desmatada na margem de Rio



Foto 6 – Área de manguezal desmatada

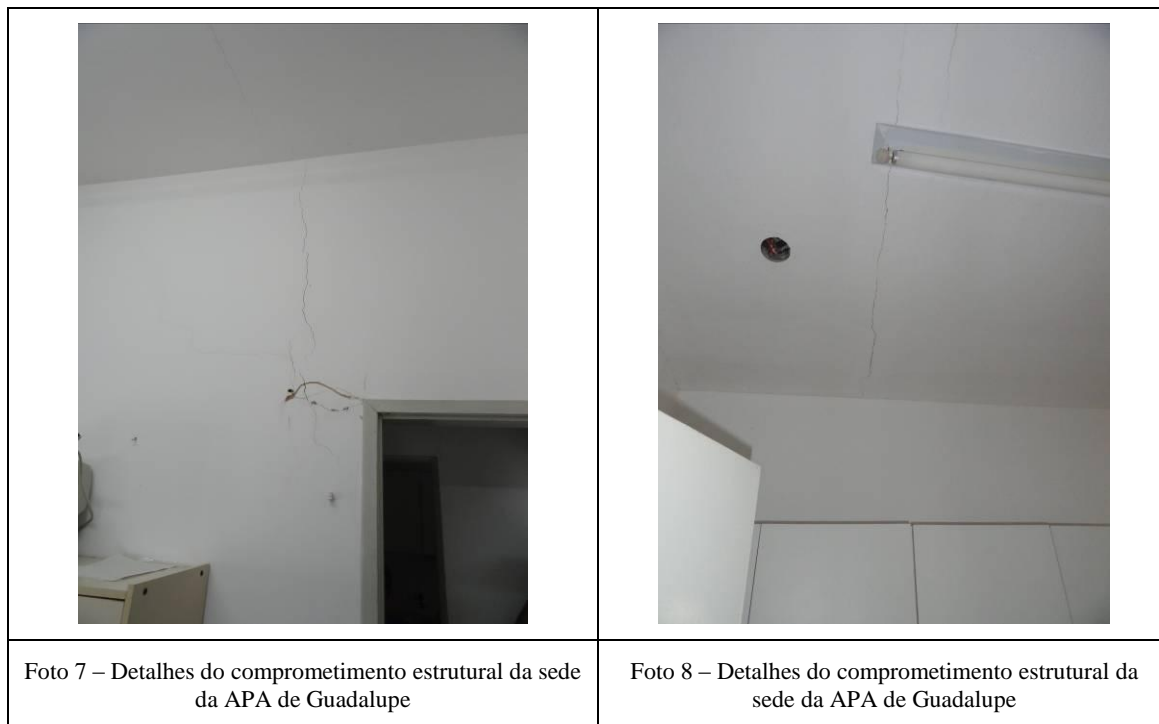
Fonte: Equipe de auditoria

Durante a vistoria à sede da APA de Guadalupe foi observado que as instalações físicas apresentam problemas de conservação (foto 7 e 8), o que pode vir a comprometer seu funcionamento.





**Figura 5 – Unidade de Conservação de Guadalupe**





Fonte: Equipe de auditoria

Na Unidade de Conservação de Caetés os problemas encontrados também dizem respeito ao estado de conservação das instalações da sede (Figura 6), devendo esta ser objeto das ações mais imediatas.

**Figura 6 – Estação Ecológica de Caetés**





Foto 9 – Sede da Estação Ecológica de Caetés	Foto 10 – Área a ser recuperada
	
Foto 11 – Local para desenvolvimento de ações de educação ambiental	Foto 12 – Prédio da escola

Fonte: Equipe de auditoria

Tendo em vista as considerações anteriores, ressalta-se que é imperioso que os recursos repassados a título de compensação sejam efetivamente gastos em conformidade com a legislação existente e em cumprimento ao estabelecido nos termos de compromisso firmados, desde que estes estejam adequados à legislação em vigor.

Dessa forma, recomenda-se que a CPRH realize planejamento, considerando expectativas reais quanto à recepção e aplicação dos recursos, observando os critérios estabelecidos para prioridades. Adicionalmente, determina-se que os recursos da compensação sejam aplicados/utilizados de forma estritamente vinculada a despesas prioritárias nas unidades de conservação, tendo em vista a Lei 9.985/2000, o Decreto 4.340/2002, a Lei Estadual 13.787/2009 e a Resolução Consema/PE 04/2010.



## CAPÍTULO 4 - MONITORAMENTO E INDICADORES DE DESEMPENHO

Em termos de monitoramento e indicadores, ressalta-se que a CPRH não dispõe de instrumentos de verificação de seu desempenho quanto aos procedimentos envolvidos na Compensação Ambiental.

A título de indicadores de desempenho serão propostas três mensurações quanto às ações que envolvem todo o processo de indicação e aplicabilidade do valor determinado como Compensação Ambiental. Os três indicadores têm como objetivo medir a eficácia da CPRH em cumprir com suas atribuições no que se refere à Compensação Ambiental. Espera-se que os indicadores de desempenho reflitam a complexidade do aspecto que envolve o objeto desta auditoria. Os indicadores a serem implantados são:

**Quadro 9 – Indicadores de desempenho sugeridos para monitoramento**

Indicador	Periodicidade	Fórmula de cálculo
1. Percentual de empreendimentos com indicativo de compensação ambiental com TCs firmados	Anual	$\frac{\text{Nº de TCs firmados}}{\text{Nº total de empreendimentos com indicativo de compensação ambiental pecuniária}}$ Produto chave: <b>Empreendimentos com termos de compromisso</b>
2. Percentual de desembolso dos valores da compensação ambiental previstos nos TCs firmados	Anual	$\frac{\text{Valores depositados na conta contábil da CPRH}}{\text{Total dos valores determinados nos TCs}}$ Produto chave: <b>Recursos disponíveis para CA</b>
3. Percentual de ações realizadas do Plano Operativo Anual	Anual	$\frac{\text{Quantidade de ações realizadas}}{\text{Total de ações previstas no POA}}$ Produto chave: <b>Ações realizadas pelo POA</b>

Fonte: Equipe de auditoria

O primeiro indicador servirá para medir a celeridade de atuação da Câmara Técnica de Compensação (CTCA) na formalização dos TCs, através do percentual de TCs firmados por ano em relação ao total de empreendimentos com Compensação Ambiental indicada nos pareceres técnicos conclusivos dos grupos de trabalho/ Naia. Para efeito de cálculo, não serão considerados os empreendimentos com pareceres técnicos emitidos nos meses de novembro e dezembro, uma vez que a legislação estabelece um prazo de 60 dias para que os TCs sejam formalizados.

O segundo indicador servirá para medir o desempenho da CTCA quanto à capacidade de efetivação dos TCs, através do percentual de recursos financeiros obtidos em relação ao valor total anual estabelecido pelos cronogramas de desembolso dos TCs formalizados.



O terceiro indicador servirá para acompanhar a execução dos planejamentos elaborados pela CTCA para a aplicação dos recursos da Compensação Ambiental nas UCs estaduais e terá como piloto as UCs visitadas pela equipe de Auditoria (Santa Cruz, Gurjaú, Guadalupe e Caetés). Os TCs correspondentes às UCs contempladas nos POAs também servirão de fontes de referências para a referida análise.

Salienta-se que os indicadores deverão ser aplicados nos monitoramentos previstos para acompanhamento das recomendações emitidas nesta auditoria. Na ocasião, será realizada a verificação acerca de se eles realmente são factíveis e fornecem as informações desejadas. Os resultados obtidos servirão para corrigir os desvios ou erros existentes, com o intuito de aperfeiçoar os processos.

O estabelecimento de indicadores de desempenho possibilitará o registro de uma série histórica sobre a gestão da Compensação Ambiental pela CPRH. Através dos dados, que servirão de referência, poderá ser realizada uma comparação entre as gestões ocorridas anualmente. Espera-se que com essa ferramenta de análise seja possível melhorar o processo de coordenação organizacional e de formulação de políticas de médio e longo prazo, a partir da discussão fundamentada dos resultados e o estabelecimento de compromissos entre os setores da instituição que são responsáveis pelas ações de Compensação Ambiental.



## CAPÍTULO 5 - ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

Recepcionando os comentários apresentados pelo Exmo. Senhor Diretor Presidente da CPRH, Helio Gurgel Cavalcanti, procedemos à análise, salientando que foi observado o entendimento quanto ao trabalho, seus objetivos e alcance, forma inequívoca de buscar, sempre em conjunto com o jurisdicionado, a melhoria de procedimentos que tão somente visam o fortalecimento das instituições auditadas, bem como, a excelência no serviço disponibilizado à sociedade.

Ainda assim, faz-se relevante a complementação das informações e esclarecimentos ora apresentados.

A contradição observada pelo Gestor quando das afirmações contidas na página 03 e, posteriormente, na página 42 do relatório não se configura, uma vez que as alegações não se referem ao mesmo recurso. No primeiro caso (pg.03), trata-se de recursos dos termos já formalizados e que não foram recebidos na forma prevista. No segundo (pg.42), trata-se de valores cuja análise da área de competência da própria CPRH determinou como passíveis de exigência de compensação e que, contudo, não houve formalização dos respectivos termos de compromisso nas etapas posteriores de licenciamento, prática que exigiria motivação expressa.

Acerca da ocorrência de aplicação equivocada de recursos, em desconformidade com a legislação, as alegações do Gestor não são contestadas. É necessário, contudo, ressaltar que tal apontamento (sobre a desconformidade) não está vinculado à atual gestão, mas à uma prática que ocorreu dentro da Agência em determinado momento. Assim, muito embora não tenha havido a identificação de fato ou prática que desabone a conduta da atual gestão, deve-se ter em mente que as instituições são objeto da Auditoria Operacional e não o Gestor. Ademais, a identificação da falha ocorreu dentro do período analisado pela Auditoria, conforme identificado na introdução deste relatório, especificamente no item que trata dos procedimentos metodológicos.

A compreensão quanto à intenção do Tribunal de Contas em contribuir com as instituições auditadas, reconhecidas pelo Gestor na instituição do Comitê de Monitoramento de Práticas Operacionais, é fato positivo e demonstra reconhecimento da pertinência das recomendações decorrentes da Auditoria realizada. Destaca-se, nesse sentido, a alegação do gestor de acolhimento das recomendações e determinações desta Corte de Contas, conforme destacado a seguir.

(...) Reafirmamos que todas as recomendações e determinações serão atendidas pela Direção da Agência Estadual de Meio Ambiente – CPRH, por entender que na busca pela administração eficiente preconizada na Constituição Federal de 1988, em seu art.37 *caput*, o gestor público deve sempre buscar mecanismos modernos e procedimentos céleres, como vem sendo adotado pelo Governo do Estado de Pernambuco.

Os comentários elaborados pelo gestor, prestados os devidos esclarecimentos quanto às considerações presentes no relatório, não suscitam alterações no mesmo. Ficam mantidos, assim, os resultados da auditoria.



## CAPÍTULO 6 - CONCLUSÃO

A auditoria objetivou avaliar o andamento das ações de Compensação Ambiental em Pernambuco, cuja responsabilidade para a execução está a cargo da CPRH, tendo como abordagem as dimensões de conformidade e eficácia da aplicabilidade dos recursos estabelecidos nos Planejamentos Operativos Anuais.

Para a realização da auditoria, foi necessário subdividir sua análise em três questões, tendo em vista o cumprimento dos critérios legais e regulamentares vigentes. A primeira das questões tratou da forma de atuação da CPRH e dos critérios adotados na análise da incidência da Compensação Ambiental em empreendimentos com impacto ambiental significativo. A segunda analisou os procedimentos de valoração e formalização da Compensação Ambiental. A terceira questão identificou as ações previstas no planejamento e a efetiva aplicação dos recursos financeiros.

O primeiro achado de auditoria diz respeito à ausência de estabelecimento de critérios de análise da compensação nos manuais de procedimentos que são adotados pela CPRH. Identificou-se que os manuais em vigor não estão adequados à realidade atual da legislação que trata da Compensação Ambiental, uma vez que foram elaborados no ano de 1998 e publicados em 2000 - Manual de Diretrizes para Avaliação de Impactos Ambientais e o Manual de Licenciamento Ambiental. Observou-se que há um grande interstício entre a publicação dos manuais e a data atual (mais de dez anos), quando boa parte da legislação relativa ao tema já sofreu atualizações. Portanto, os instrumentos adotados não têm as alterações legais estabelecidas pelas normas em vigor, em especial: Lei 9.985/2000 (Lei do SNUC); Decreto 4.340/2002; Lei estadual 13.787/2009; Resolução Consema/PE 04/2010, que instituíram procedimentos para a Compensação Ambiental (análise da incidência, cálculo). Tal evidência resulta em maior subjetividade nas análises realizadas pelos grupos de trabalho (GT)/Naia e, conseqüentemente, no andamento do processo de Compensação Ambiental, quando da verificação dos estudos de impacto ambiental, o que possibilita falhas na padronização dos procedimentos e fragiliza a aplicação da legislação.

Ainda quanto à primeira questão, outra desconformidade encontrada refere-se à metodologia de avaliação de impactos ambientais aplicada pelos empreendedores que, na sua maioria, fazem o uso das matrizes de interações, quanto à aplicação dos atributos de classificação dos impactos ambientais utilizados para medir a significância desses nos diferentes meios analisados. Observou-se, independente do método utilizado, uma variação dos atributos entre as matrizes, que caracteriza um grau de subjetividade na decisão do que será medido ou considerado na avaliação de impacto ambiental (AIA). Das doze matrizes analisadas, metade não considerava os critérios **relevância** e **abrangência**.

A Resolução Consema/PE 04/2001 estabelece que para o cálculo do grau de impacto (GI) é preciso definir três fatores (índices): **relevância**, **temporalidade** e **abrangência**. A esse respeito, observou-se que os termos de referência (TR) que orientam a elaboração dos EIA não levam em consideração o que estabelece a Resolução Consema/PE 04/2001, quanto aos fatores que devem ser utilizados na valoração da Compensação Ambiental. Tais termos estabelecem que na AIA os impactos devam ser caracterizados, pelo menos, quanto ao **efeito**, à **natureza**, à **periodicidade** e à **reversibilidade**.

Assim, faz-se necessária a reformulação dos TR, conforme a resolução anteriormente citada, para melhora dos estudos de impacto ambiental apresentados à CPRH e, conseqüentemente, para melhora da análise e do julgamento dos grupos de trabalho, bem



como, das decisões da Câmara Técnica de Compensação (CTCA) para valoração da Compensação Ambiental.

No terceiro achado de auditoria fica evidenciado que a partir da vigência da Resolução Consema/PE 04/2010, foi possível observar, com base nas informações repassadas à equipe de auditoria, uma variação de critérios quanto à indicação do grau de impacto ambiental (GI) a ser utilizado para o cálculo da compensação, especificamente nos empreendimentos cuja data do parecer técnico refere-se ao exercício de 2011. Dos três pareceres com indicativo de compensação analisados no exercício de 2011, apenas um identificou o grau de impacto ambiental do empreendimento, os outros dois não o fizeram, deixando a questão pendente de análise. Tal fato contraria a Resolução Conama 371/2006, que estabelece que a Compensação Ambiental de novos empreendimentos deverá ser definida no processo de licenciamento quando da emissão da licença prévia ou, quando esta não for exigível, da licença de instalação. A necessidade de definição da incidência de compensação, bem como do percentual para realização de seu cálculo, na fase de licença prévia é também prevista na Resolução Consema /PE 04/2010.

Salienta-se que a partir do exercício de 2009, já havia regulamentação do cálculo do percentual da compensação com base em uma gradação dos impactos e não mais como um percentual fixo (Decreto 6.848/2009). Entretanto, a CPRH não adotou a mencionada gradação de forma padronizada e regular. Mesmo após a aprovação da Resolução Consema/PE 04/2010, foi possível verificar que alguns GTs não deixam claro, no parecer técnico conclusivo, o percentual a ser utilizado. É o caso dos pareceres técnicos relativos aos empreendimentos “Sistema de Esgotamento Sanitário para o Loteamento Praia do Paiva e Localidade de Itapuama” e “Estaleiro Promar S/A”(GTs 02/11 e 01/11, respectivamente). Observou-se, portanto, a inobservância, por alguns GTs, no que se refere à metodologia de cálculo estabelecida pela Resolução Consema/PE 04/2010.

Dentro do contexto da segunda questão de auditoria, observou-se, também, que a Câmara Técnica de Compensação (CTCA) não funciona de acordo com o estabelecido pelos normativos “Resolução Consema/PE 04/2010” e “Portaria CPRH 118/2008” no que diz respeito à suas atribuições, composição e atuação, o que acaba por impactar negativamente no procedimento e na efetivação da Compensação Ambiental no Estado. Foram evidenciadas: deficiências de atuação na Secretaria Executiva da Câmara; ausência de metodologia específica para elaboração e acompanhamento dos termos de compromisso de compensação; baixa regularidade das reuniões ordinárias; inexistência de instrumentos ou procedimentos para a promoção da prestação de contas aos empreendedores acerca dos recursos da compensação; ausência de formalização e motivação das decisões que dispensam termos de compromisso em empreendimentos com pareceres técnicos indicativos de compensação; ausência de publicidade das decisões da CTCA. As deficiências apontadas resultam em pouca celeridade nos processos (formalização e acompanhamento do cumprimento dos termos de compromisso), e, conseqüentemente, no descumprimento do prazo estabelecido pela Resolução Consema/PE 04/2010 para a formalização dos termos de compromisso, além de pouca transparência em sua atuação.

O quinto achado da auditoria apresenta empreendimentos de significativo impacto ambiental sem a efetivação da Compensação Ambiental. Com base nos pareceres técnicos conclusivos foi possível constatar que entre catorze empreendimentos com necessidade de compensação identificada, sete não tiveram formalização de termo de compromisso, em descumprimento às Resoluções Conama 371/2006 e Consema/PE 04/2010. A não



formalização dos TCs caracteriza inobservância das determinações legais que estabelecem a obrigatoriedade de compensação em empreendimentos de relevante impacto ambiental negativo não mitigável. É necessário que a CTCA cumpra com o que está estabelecido nos normativos internos e atenda à legislação vigente, em especial a Resolução Consema/PE 04/2010, quanto ao momento de formalização do termo de compromisso, que deve ser anterior à concessão da LI, quando indicada a necessidade de compensação pelos pareceres técnicos.

Com base em uma estimativa realizada pela auditoria, o valor que deixou de ser disponibilizado pelos empreendedores à Compensação Ambiental, em obras públicas que apresentaram indicativo de compensação por análises técnicas do órgão ambiental, totaliza R\$ 3.298.945,54. Tais recursos deveriam ser aplicados em ações nas unidades de conservação estaduais. O atraso na formalização dos termos de compromisso, no entanto, sem atraso nos procedimentos de licenciamento é fator relevante para o achado apontado. Tal situação caracteriza a ausência de atendimento ao estabelecido na legislação, em especial à Resolução Conama 371/2006 (artigo 5º, § 2º) e, mais recentemente, à Resolução Consema/PE (artigo 12), quanto à obrigatoriedade da precedência da formalização do termo de compromisso à concessão da licença de instalação. Salienta-se que quando houver dispensa dos termos de compromisso, por parte da CTCA, esta decisão deve ser formalizada e motivada.

O sexto achado da auditoria evidencia a deficiência na sistemática de acompanhamento e cobrança dos valores devidos e não pagos a título de Compensação Ambiental. Foi possível identificar falhas no cumprimento dos cronogramas estabelecidos, com descumprimento dos termos de compromisso formalizados por atraso no repasse à CPRH dos valores previstos. Tal situação coloca em risco as ações planejadas para as unidades de conservação estaduais e, em última análise, compromete o alcance dos objetivos da Compensação Ambiental regulamentada pela Lei do SNUC. Tendo por base a Resolução Consema/PE 04/2010, em especial o contido no artigo 14, verifica-se que os prazos dos repasses financeiros da compensação de alguns empreendimentos impactantes estão comprometidos. Ressalte-se que a CPRH é obrigada a acompanhar o cumprimento do TCs (Portaria CPRH 118/2008).

De acordo com a documentação apresentada pela CPRH, dos oito termos de compromisso vigentes, quatro repassaram parcialmente os valores devidos e apenas um repassou em sua integralidade. É importante frisar que os TCs que estão em atraso, quanto aos desembolsos, envolvem recursos da ordem de R\$ 49.575.659,05 (quarenta e nove milhões e quinhentos e setenta e cinco mil e seiscentos e cinquenta e nove reais e cinco centavos), recursos que poderiam estar sendo aplicados em unidades de conservação do Estado. Desse total, 79,81% correspondem ao Termo de Compromisso da Refinaria - RNEST.

Ainda quanto ao cumprimento dos termos de compromisso, observou-se que o ingresso dos recursos provenientes do TC 067/2008 (Setur), correspondentes a R\$ 596.999,77 (quinhentos e noventa e seis mil e novecentos e noventa e nove reais e setenta e sete centavos), não foi identificado, apesar de ter sido informado que os mencionados recursos foram aplicados em ações de revisão do Plano de Manejo, criação e implantação do Conselho Gestor da APA de Guadalupe. Esse achado demonstra que há deficiência na sistemática de acompanhamento e cobrança dos valores devidos e não pagos a título de Compensação Ambiental, por parte da CTCA, o que provoca prejuízos na execução das ações planejadas





para as UCs, por necessidade de retrabalho das equipes envolvidas no planejamento e por não efetivação do ciclo da Compensação Ambiental.

A ausência de cobrança de cumprimento, por parte do órgão ambiental, incentiva a inadimplência e o descumprimento dos termos de compromisso. É necessário que a CPRH reorganize o funcionamento da Câmara Técnica para que esta acompanhe e controle o cumprimento dos TCs, em especial no que se refere à aplicação de multas e penalidades, objetivando reduzir a inadimplência, com o cumprimento dos cronogramas de desembolso, e possibilitar a realização das ações planejadas nos Planos Operativos da Compensação.

O sétimo achado da auditoria refere-se ao descumprimento do planejamento e a ineficiência na aplicação dos recursos provenientes da Compensação Ambiental segundo os critérios legais e regulamentares vigentes. Foi identificado que só a partir do exercício de 2010 o órgão ambiental elabora planejamento acerca da aplicação dos recursos provenientes da Compensação Ambiental, através dos Planos Operativos Anuais de Recursos de Compensação Ambiental para o período de 2010/2011 e, posteriormente, para o período de 2011/2012. Entretanto, as ações previstas nos POA não vêm sendo realizadas.

Para o Plano Operativo de 2010/2011 foi estimada a aplicação de um total de **R\$ 12.505.000,00** (doze milhões e quinhentos e cinco mil reais) para ações prioritárias nas unidades de conservação, entretanto, até o mês de fevereiro de 2011 foram repassados apenas **R\$ 6.909.143,14** (seis milhões, novecentos e nove mil, cento e quarenta e três reais e catorze centavos). Para o valor planejado no POA 2010/2011 apenas 10,41% foram efetivamente licitados ao final de 2010 e empenhados em 24 de março de 2011. Esses valores são referentes a três licitações para contratação de serviços destinados a consultoria, num valor total de **R\$ 1.301.672,05** (um milhão, trezentos e um mil, seiscentos e setenta e dois reais e cinco centavos). Foram identificadas divergências entre os objetos contratados e o POA 2010/2011, quanto a fonte dos recursos e ações previstas. Tais evidências demonstram a deficiência da CPRH no acompanhamento do POA, quanto à readequação das ações implementadas ou alteradas, como também, a reduzida autonomia para a contratação de produtos/serviços, em decorrência da obrigatoriedade de participação da Secretaria de Administração do Estado (SAD).

O Plano Operativo de 2011/2012 destaca prioridades que têm uma estimativa de aplicação de recursos da ordem de **R\$ 4.149.441,98** (quatro milhões, cento e quarenta e nove mil, quatrocentos e quarenta e um reais e noventa e oito centavos). Ao contrário do primeiro POA, o planejamento 2011/2012 trouxe maior detalhamento quanto à destinação dos recursos da compensação. A maior parte dos recursos (70,90%) está sendo prevista para instalação de infraestrutura básica e desenvolvimento de estudos necessários à criação de novas UCs.

A atual situação da não destinação dos recursos para implantação/manutenção das UCs estaduais causa o não alcance da reparação dos danos causados ao meio ambiente, por empreendimentos instalados no Estado de Pernambuco. É imperativo a adequada gestão dos recursos advindos da compensação, pois permite a garantia dos princípios constitucionais relativos à proteção ambiental.

O oitavo achado de auditoria evidencia que parte dos recursos recebidos a título de compensação não foi aplicada em conformidade com a legislação vigente. A CPRH não procedeu à elaboração de plano de trabalho específico para a aplicação dos recursos antes de 2010 e nem considerou as limitações impostas para os dispêndios, em desconformidade com a Lei 9.985/2000 (art. 36) e com o Decreto 4.340/2002 (art. 33). As despesas identificadas para o período de 2004 a 2007 são referentes a gastos na gestão administrativa da própria CPRH e



corresponderam a R\$ 273.499,97 (duzentos e setenta e três mil, quatrocentos e noventa e nove reais e noventa e sete centavos), representando mais de 38% dos valores repassados pelo TC 011/2011. Nesse sentido, não houve priorização na aplicação determinada pela legislação vigente e nem pelo TC 011/2004, que beneficiava as unidades de conservação de Gurjau, Mata de Zumbi e Mata Duas Lagoas. É imperioso que os recursos repassados a título de compensação sejam efetivamente gastos em conformidade com a legislação existente e em cumprimento ao estabelecido nos termos de compromisso firmados.

O fornecimento de informações incompletas quanto ao processo de licenciamento, estudos de impacto ambiental e pareceres técnicos conclusivos, tendo em vista a justificativa do órgão ambiental de impossibilidade de localização de parte dos dados, representou a maior limitação a este trabalho. Outra limitação relevante diz respeito ao fornecimento de algumas informações contraditórias por parte da CPRH, a exemplo da informação referente ao repasse dos recursos previstos no Termo de Compromisso 067/2008 (Setur). É importante ressaltar que existem outros problemas, identificados na fase do estudo de viabilidade e durante a execução deste relatório, que dificultam as ações de Compensação Ambiental e que não foram abordados nesta auditoria tendo em vista questões operacionais e de prazo para conclusão.

Os resultados esperados por esta auditoria remetem-se ao alcance de uma gestão pública eficaz, através das recomendações emitidas para uma melhor efetividade das ações relacionadas com Compensação Ambiental no âmbito do Órgão Ambiental Estadual. Por meio da atualização dos instrumentos utilizados na análise da Compensação Ambiental (Manuais e Termos de Referencias) de acordo com normativos legais vigentes, possibilitando uma padronização dos procedimentos, atividades e ações de análise dos pareceres dos GTs, busca-se reduzir os riscos de utilização de critérios distintos para situações análogas e de decisões tomadas de forma conflitante. Ademais, as recomendações visam a uma maior celeridade dos procedimentos de formalização, de acompanhamento e de controle dos TCs por parte da CTCA, além da redução da inadimplência no desembolso dos valores. Igualmente, buscam a eficácia na realização das ações planejadas nos Planos Operativos da Compensação, o que será revertido em benefício para as UCs estaduais e em garantia dos princípios constitucionais relativos à proteção ambiental.

As consignações das medidas emitidas pretendem a redução das falhas apontadas nesta auditoria para que ações de Compensação Ambiental sejam realizadas de forma a alcançarem o que está determinado na Lei do SNUC. Para isso, é importante que a Agência Ambiental Estadual realize mudanças e atualizações no processo de indicação, valoração e de aplicação da Compensação Ambiental proveniente dos empreendimentos responsáveis por impactos ambientais significantes no Estado.



## CAPÍTULO 7 - PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto e visando contribuir para a melhoria do desempenho das Ações de Compensação Ambiental no Estado de Pernambuco, propomos o encaminhamento das seguintes deliberações:

1. Recomenda-se à CPRH:
  - 1.1. Atualizar os manuais de procedimentos com relação à Compensação Ambiental, conforme dispositivos legais que a embasam, levando em consideração, na definição dos critérios de incidência, cálculo e aplicação dos recursos da compensação, os parâmetros existentes na legislação em vigor, em especial na Resolução Consema/PE 04/2010;
  - 1.2. Reformular os seus termos de referência que são tomados por base para a elaboração, pelos empreendedores, dos estudos de impactos ambientais, com a finalidade de incluir os fatores considerados para a valoração da Compensação Ambiental, quais sejam: relevância, temporalidade e abrangência (conforme a Resolução Consema/PE 04/2010);
  - 1.3. Reestruturar e reorganizar o funcionamento da Câmara Técnica de Compensação Ambiental, viabilizando:
    - 1.3.1. Realizar as reuniões ordinárias com a regularidade prevista nos normativos internos vigentes;
    - 1.3.2. Formalizar e motivar as decisões que dispensem os termos de compromisso de compensação em empreendimentos cuja análise em parecer técnico foi indicativa de compensação;
    - 1.3.3. Observar o prazo para formalização do termo de compromisso, quando indicada a necessidade de compensação pelos pareceres técnicos, para que se atenda à legislação vigente, em especial a Resolução Consema/PE 04/2010;
    - 1.3.4. Acompanhar e cobrar o cumprimento e atualização dos valores previstos nos termos de compromisso de compensação (TCs);
    - 1.3.5. Garantir o cumprimento dos prazos acordados nos termos de compromisso, em especial quanto à aplicação de multas, penalidades e a suspensão do licenciamento de empreendimentos inadimplentes com a compensação;
    - 1.3.6. Condicionar a continuidade do licenciamento ambiental ao cumprimento dos termos de compromisso formalizados, tendo em vista sua exigibilidade como condicionante para a expedição da licença de instalação em empreendimentos com indicativo de CA;
    - 1.3.7. Estabelecer procedimentos para prestação de contas aos empreendedores referentes aos recursos financeiros utilizados;
    - 1.3.8. Garantir publicidade a suas decisões em prol da transparência de sua atuação e do controle social;
    - 1.3.9. Reestruturar a Secretaria Executiva, com o objetivo de dar cumprimento às atribuições estabelecidas pela Portaria CPRH 118/2008, pelo art.48 da Lei Estadual 13.787/2009 e pelo art. 3º da Resolução Consema/PE 04/2010, de forma a garantir o necessário apoio às ações da CTCA.



- 1.4. Adotar sistemáticas de acompanhamento dos Planos Operativos Anuais (POAs), que busquem avaliar permanentemente sua execução e adequação aos objetivos maiores da Compensação Ambiental, a exemplo da utilização do ciclo PDCA<sup>31</sup>, para que se possa dar eficácia à aplicação dos recursos;
  - 1.5. Atuar junto à Secretaria de Administração para dar celeridade aos processos licitatórios referentes à utilização dos recursos de compensação.
2. Determina-se à CPRH:
    - 2.1. Formalizar os termos de compromisso de compensação dos empreendimentos Rodovia BR 408, Contorno do Cabo de Santo Agostinho, Restauração e Duplicação da PE 22, Via Mangue (2ª etapa), Esgotamento Sanitário da Praia do Paiva, Ferrovia Transnordestina e Estaleiro Promar S/A, tendo em vista que a Compensação Ambiental foi indicada nos pareceres técnicos conclusivos dos grupos de trabalho (06/2002, 07/2004, 01/2010, 01/2011, 02/2011) e do Naia, ou, em caso de decisão pela não formalização, encaminhar justificativa;
    - 2.2. Cobrar dos grupos de trabalho/ Naia a indicação do percentual a ser utilizado para cálculo da compensação, tendo em vista a gradação dos impactos ambientais apresentados, quando na análise dos estudos de impactos ambientais de empreendimentos com impacto ambiental significativo e não mitigável for identificada a necessidade de compensação, em cumprimento ao estabelecido pela Resolução Consema/PE 04/2010;
    - 2.3. Retornar os pareceres técnicos conclusivos que não indicaram o percentual para cálculo da compensação aos grupos de trabalho/Naia para a gradação dos impactos ambientais e consequente indicação dos mencionados percentuais;
    - 2.4. Utilizar os recursos da compensação de forma estritamente vinculada a despesas prioritárias nas unidades de conservação, tendo em vista a Lei 9.985/2000, o Decreto 4340/2002, a Lei Estadual 13.787/2009 e a Resolução Consema/PE 04/2010

Adicionalmente, tendo em vista a concentração de empreendimentos de impacto ambiental significativo na região do Complexo Industrial Portuário de Suape e a existência de normativo específico acerca da necessidade de monitoramento ambiental para acompanhamento dos termos de compromisso de compensação, a equipe de auditoria sugere a formalização de uma auditoria especial a fim de verificar o cumprimento do que está previsto na Resolução Consema/PE 03/2010, bem como a inclusão, nas inspeções de obras públicas,

---

<sup>31</sup> O método PDCA baseia-se no controle de processos, tendo sido desenvolvido na década de 30 pelo americano Shewhart. No entanto, foi Deming o seu maior divulgador, ficando mundialmente conhecido ao aplicar os conceitos de qualidade no Japão. Prega a ideia de que a análise e a medição dos processos é relevante para a manutenção e melhoria dos mesmos, contemplando inclusive o planejamento, padronização e a documentação destes. Disponível em: <http://pt.shvoong.com/business-management/1655117-m%C3%A9todo-pdca/#ixzz1VOP0hgH2>. Acesso em 18 ago. 2011.



**Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**  
Coordenadoria de Controle Externo-CCE  
Gerência de Avaliação de Programas e Órgãos Públicos – GEAP  
Gerência de Estudo e Desenvolvimento - GEDE

da verificação da situação dos termos de compromisso de compensação formalizados entre o empreendedor e a CPRH.

Recife, 27 de abril de 2012.

**André Augusto Viana**

Técnico de Inspeção de Obras Públicas

Matrícula 0252

**Candice Ramos Marques**

Auditora de Contas Públicas

Matrícula 1618

(Coordenadora)

**Flávio Vila Nova**

Técnico de Inspeção Obras Públicas

Matrícula 0811

Visto e aprovado.

**João Antônio Robalinho Ferraz**

Técnico de Auditoria das Contas Públicas

Mat. 1000

(Gerente da Geap)

**Alfredo Cesar Montezuma Batista Belo**

Inspetor de Obras Públicas

Mat. 1179

(Gerente da Gede)



## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Quadros, gráficos e tabelas

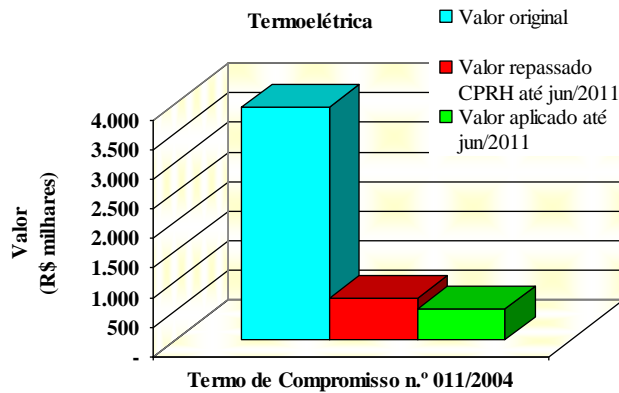
**Tabela 5 – Detalhamento do recebimento das parcelas dos termos de compromisso**

Ano	Termo de Compensação	Data ingresso	Parcela	Valor (R\$)	Acumulado (R\$)
2004	TC 002/1998 e 011/2004 Termo-PE	03/12/04	1ª	103.200,00	103.200,00
2005	TC 002/1998 e 011/2004 Termo-PE	31/01/05	2ª	221.600,00	324.800,00
		04/05/05	3ª	135.558,00	460.358,00
2006	TC 002/1998 e 011/2004 Termo-PE	23/02/06	4ª	131.275,00	591.633,00
		26/04/06	5ª	117.650,00	709.283,00
	TC 066/2005 Estaleiro Camargo Corrêa (Atlântico Sul)	10/04/06	1ª	4.851,67	714.134,67
		04/07/06	2ª e 3ª	9.759,34	723.894,01
		18/09/06	4ª	4.851,66	728.745,67
12/12/06		5ª	4.998,13	733.743,80	
2007	TC 066/2005 Camargo Corrêa	14/03/07	6ª	4.998,13	738.741,93
		14/06/07	7ª	4.998,13	743.740,06
	TC 001/2006 Paulista S/A	13/03/07	ÚNICA	24.288,94	768.029,00
	TC 002/2006 GBRBA	13/01/07	1ª	85.000,00	853.029,00
24/01/07		2ª	85.000,00	938.029,00	
26/04/07		3ª	90.756,24	1.028.785,24	
2010	TC 050/2007 Petroquímica Suape	10/08/10	1ª	980.116,00	2.008.901,24
		30/08/10	2ª	980.116,00	2.989.017,24
		30/09/10	3ª	980.116,00	3.969.133,24
		04/11/10	4ª	980.116,00	4.949.249,24
		26/11/10	5ª	980.116,00	5.929.365,24
2011	TC 050/2007 Petroquímica Suape	06/01/11	6ª	980.116,00	6.909.481,24

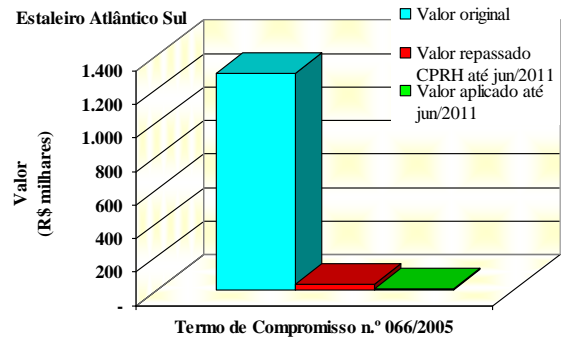
Fonte: SIAFEM (exercícios de 2004 a 2007) e E-fisco (exercícios de 2008 a 2011).



**Gráfico 5 – Termoelétrica – Comparativo entre valor devido, repassado e aplicado**

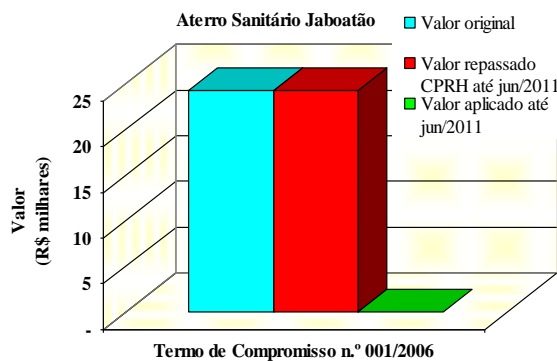


**Gráfico 6 – Estaleiro Atlântico Sul – Comparativo entre valor devido, repassado e aplicado**

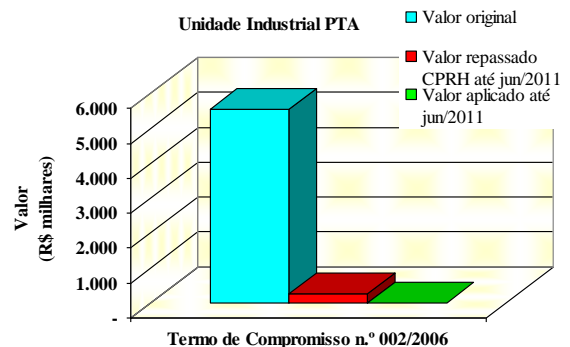


Fonte: Equipe de auditoria, com base em informações fornecidas pela CPRH.

**Gráfico 7 – Aterro Sanitário Jaboatão – Comparativo entre valor devido, repassado e aplicado**

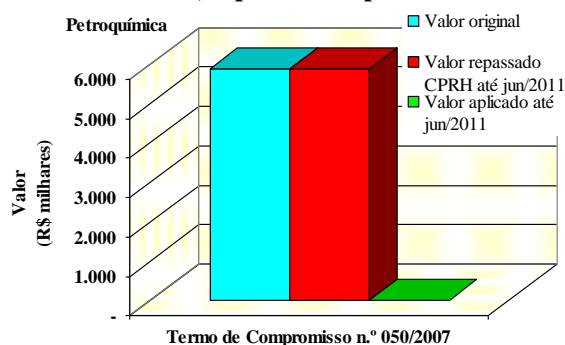


**Gráfico 8 – Unidade Industrial PTA – Comparativo entre valor devido, repassado e aplicado**

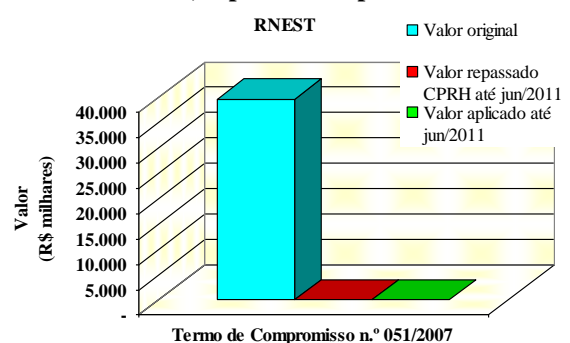


Fonte: Equipe de auditoria, com base em informações fornecidas pela CPRH.

**Gráfico 9 – Petroquímica – Comparativo entre valor devido, repassado e aplicado**



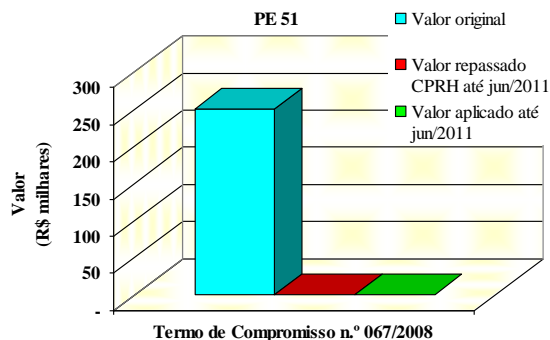
**Gráfico 10 – RNEST – Comparativo entre valor devido, repassado e aplicado**



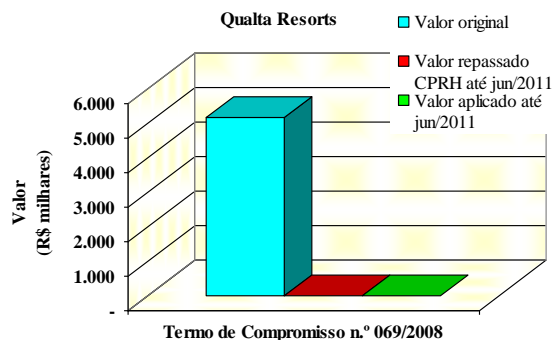
Fonte: Equipe de auditoria, com base em informações fornecidas pela CPRH.



**Gráfico 11 – PE 51 – Comparativo entre valor devido, repassado e aplicado**



**Gráfico 12 – Qualta Resorts – Comparativo entre valor devido, repassado e aplicado**



Fonte: Equipe de auditoria, com base em informações fornecidas pela CPRH.

**Quadro 10 – Documento disponibilizado por empreendimento**

Empreendimento	Documento disponibilizado
Adequação da capacidade da Rodovia BR 104	EIA
Adequação da capacidade da Rodovia BR 408	EIA/ Parecer
Adutora do Pajeú	Parecer
Aqüicultura Atapuz-Goiana	Parecer
Aterro Sanitário da Muribeca Emlurb	Sem documentação disponível
Aterro Sanitário de São Lourenço da Mata	Parecer
Aterro Sanitário Domiciliar pretendido para implantação no Lote 05 – Usina Muribequinha (Jaboatão dos Guararapes)	Parecer
Barragem Cachoeira	Parecer
Barragem de Amora Grande	Parecer
Barragem de Ingazeira	Parecer
Barragem Mundaú	EIA
Barragem Perdigão	EIA
Barragens Duas Serras, Mateus Vieira, Tabocas-Piaça e Tiúma	Parecer
Central de Tratamento de Resíduos Sólidos de Pernambuco - CTR	EIA/ Parecer
Central Termoeletrica Suape	Parecer
Duplicação da Rodovia PE 60	EIA
Estaleiro Camargo Corrêa (Atlântico Sul)	EIA/ Parecer
Estaleiro Construcap	EIA
Estaleiro Promar S/A	EIA/ Parecer
Ferrovial Transnordestina Trecho Petrolina - Salgueiro	Parecer
Gasoduto de Interiorização Vitória de Santo Antão-Caruaru	EIA/ Parecer
Implantação e Pavimentação da Rodovia PE-051 / Implantação e Pavimentação de Ciclovia e de Pista de Cooper na Rodovia PE-009	Parecer
Implantação e Pavimentação do Contorno Rodoviário do Cabo de Santo Agostinho	EIA/ Parecer
Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs) na Bacia do Rio Sirinhaém	EIA
Petroquímica Suape	EIA/ Parecer
Pólo Farmacoquímico	EIA
Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata (PROMATA)	Parecer
Projeto de ampliação e modernização do Porto de Suape	EIA/ Parecer





**Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**  
Coordenadoria de Controle Externo-CCE  
Gerência de Avaliação de Programas e Órgãos Públicos – GEAP  
Gerência de Estudo e Desenvolvimento - GEDE

<b>Empreendimento</b>	<b>Documento disponibilizado</b>
Projeto Modificativo do Loteamento Praia do Paiva	Parecer
Projeto The Reef Club - Qualta Resorts	EIA
Ramal do Agreste Pernambucano	EIA
Refinaria de Petróleo do Nordeste – RNEST	EIA/ Parecer
Refinaria do Nordeste S/A Refine	Parecer
Restauração e Duplicação da Rodovia PE 22	Parecer
Rodovia Vicinal Trecho Entroncamento BR-101 (Pontezinha)	EIA
Sistema Adutor do Agreste Pernambucano	EIA
Sistema de Esgotamento Sanitário para o Loteamento Praia do Paiva e Localidade de Itapuama	EIA/ Parecer
Terminal de Regasificação de Gás Natural Liquefeito	Parecer
Unidade Industrial para Fabricação de Ácido Tereftálico (PTA)	Parecer
Usina Termelétrica Pau Ferro	Parecer
Variante do Gasoduto Guamaré-Cabo	Parecer
Via Mangue 2ª. etapa	EIA/ Parecer

Fonte: Equipe de auditoria, com base em informações fornecidas pela CPRH.



## APÊNDICE B – Técnicas de auditoria

Quadro 11 - Análise SWOT (parte 1)

AMBIENTE INTERNO	AMBIENTE EXTERNO
<b>FORÇAS</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Gestão das UCs na CPRH;</li><li>▪ Resolução CONSEMA 04/2010;</li><li>▪ Atenção e cuidado dos gestores quanto ao tema;</li><li>▪ Superação diante das dificuldades;</li><li>▪ Capacitação pessoal (domínio/conhecimento ambiental);</li><li>▪ Competência Institucional;</li><li>▪ Equipe multidisciplinar.</li></ul>	<b>OPORTUNIDADES</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Corpo científico qualitativo (Universidade/ ONG);</li><li>▪ Intercambio com outras instituições ambientais dentro e fora do Estado de Pernambuco;</li><li>▪ Benefícios à sociedade (turismo/pesquisa/clima);</li><li>▪ Minimizar os efeitos dos danos nas UCs, possibilidade de melhoria nas áreas afetadas;</li><li>▪ Suporte à manutenção de representativos dos ecossistemas;</li><li>▪ Dar publicidade às ações da compensação;</li><li>▪ Repassar as experiências aos conselhos;</li><li>▪ Criação da SEMAS (ganho político);</li><li>▪ Integração com a campanha independente de polícia do meio ambiente.</li></ul>
<b>FRAQUEZAS</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Falta de procedimentos claros (ausência de fluxo definido nos processos) no âmbito da compensação e, em especial, na CTCA;</li><li>▪ Pouca integração entre os setores afetos à compensação;</li><li>▪ Faltam critérios objetivos para definir os diferentes graus dos impactos ambientais;</li><li>▪ Participação pouco efetiva dos membros da CTCA</li><li>▪ Baixa frequência de reuniões do grupo (CTCA);</li><li>▪ Ausência de planejamento de atividades da CTCA;</li><li>▪ Sistema de informática do Naia desintegrado da sede da CPRH;</li><li>▪ Publicidade interna;</li><li>▪ Ausência de informações de perfis disponíveis;</li><li>▪ RH pouco atento ao melhor aproveitamento das capacitações;</li><li>▪ Estrutura física da CPRH é deficiente;</li><li>▪ Sistema de informática atual não se comunica com o sistema antigo;</li><li>▪ Quadro reduzido de pessoal nos setores afetos à compensação;</li><li>▪ Capacitação deficiente;</li><li>▪ Intensa rotatividade de técnicos.</li></ul>	<b>AMEAÇAS</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Legislação “travada”, muito restritiva quanto à possibilidade de utilização dos recursos financeiros da compensação ambiental;</li><li>▪ Possibilidade de interpretações diversas dos normativos (leis) relacionados à compensação ambiental;</li><li>▪ Baixa publicidade dos atos da CPRH, comprometendo a valorização da atuação da instituição como entidade de defesa do meio ambiente;</li><li>▪ Mercado de trabalho externo mais atrativo em termos de carreira/remuneração - desestímulo aos técnicos em fazer “carreira” na CPRH;</li><li>▪ “Time” do empreendedor, gerando pressão sobre o trabalho dos técnicos afetos ao processo de licenciamento como um todo, incluída a compensação;</li><li>▪ Baixa interação da SEMAS, especialmente quanto ao planejamento de suas ações;</li><li>▪ Ingerência política em relação a empreendimentos de grande porte.</li></ul>

Fonte: Equipe de auditoria, com base nas informações coletadas durante a dinâmica realizada na CPRH.



**Quadro 12 – Diagrama de verificação de risco (parte 1)**

<b>IMPACTO</b>	<b>BAIXA PROBABILIDADE / ALTO IMPACTO</b>	<b>ALTA PROBABILIDADE / ALTO IMPACTO</b>
		<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Falta de procedimentos claros (ausência de fluxo definido nos processos) no âmbito da compensação e, em especial, na CTCA;</li><li>▪ Pouca integração entre os setores afetos à compensação;</li><li>▪ Faltam critérios objetivos para definir os diferentes graus dos impactos ambientais;</li><li>▪ Participação pouco efetiva dos membros da CTCA</li><li>▪ Baixa frequência de reuniões do grupo (CTCA);</li><li>▪ Ausência de planejamento de atividades da CTCA;</li><li>▪ Sistema de informática do Naia não integrado à sede da CPRH;</li><li>▪ Publicidade interna;</li><li>▪ Ausência de informações de perfis disponíveis;</li><li>▪ Quadro reduzido de pessoal nos setores afetos à compensação;</li><li>▪ Capacitação deficiente;</li><li>▪ Intensa rotatividade de técnicos;</li><li>▪ Desestímulo aos técnicos em fazer “carreira”, mercado externo mais atrativo.</li></ul>
	<b>BAIXA PROBABILIDADE / BAIXO IMPACTO</b>	<b>ALTA PROBABILIDADE / BAIXO IMPACTO</b>
		<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Estrutura física deficiente;</li><li>▪ “Time” do empreendedor, gerando pressão sobre o trabalho dos técnicos afetos ao processo de licenciamento como um todo, incluída a compensação;</li><li>▪ Legislação “travada”, muito restritiva quanto à possibilidade de utilização dos recursos financeiros da compensação ambiental;</li><li>▪ Possibilidade de interpretações diversas dos normativos (leis) relacionados à compensação ambiental.</li></ul>

**PROBABILIDADE DE OCORRÊNCIA**

Fonte: Equipe de auditoria, com base nas informações coletadas durante a dinâmica realizada na CPRH.



**Quadro 13 - Análise SWOT (parte 2)**

<b>AMBIENTE INTERNO</b>	<b>AMBIENTE EXTERNO</b>
<b>FORÇAS</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Recursos financeiros da compensação, que já estão, em parte, disponíveis;</li><li>▪ Competência técnica – servidores;</li><li>▪ Possibilidade de aquisição/construção de sede física da UC-PI; aquisição de equipamentos e materiais UC-PI;</li><li>▪ Possibilidade de estudos, regularização fundiária, plano de manejo, criação de conselho gestor;</li><li>▪ Criação de documentos legais para gestão das UCs;</li><li>▪ Existência de instrumentos legais para fomento da compensação ambiental.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Apoio à criação de UCs nos municípios (estudos);</li><li>▪ Aplicabilidade da gestão nas áreas UCs;</li><li>▪ Apresentação de propostas para criação de novas UCs pode partir de diversos setores da sociedade – entidades ou mesmo cidadãos;</li><li>▪ Implementação de áreas criadas;</li><li>▪ Realização de pesquisas;</li><li>▪ Consolidação de um sistema de ações contínuas – a compensação possibilita o fechamento de um sistema regular de proteção ao meio ambiente;</li><li>▪ Criação do Conselho Gestor;</li><li>▪ Oferecer serviços ambientais à população.</li></ul>
<b>FRAQUEZAS</b>	<b>AMEAÇAS</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Ausência de setor estruturado na agência especificamente e especialmente para assuntos da compensação ambiental – o processo é pulverizado entre diferentes setores;</li><li>▪ Ausência de equipe de apoio;</li><li>▪ Número de analistas/técnicos insuficiente;</li><li>▪ Falta de integração entre setores afetos à compensação;</li><li>▪ Falta de regulamentação dos trâmites da Câmara Técnica de Compensação;</li><li>▪ Ausência de reuniões sistemáticas da Câmara Técnica;</li><li>▪ Necessidade de reestruturação da Câmara Técnica – composição e forma de funcionamento;</li><li>▪ Câmara Técnica de natureza eminentemente deliberativa e não verdadeiramente executiva;</li><li>▪ Morosidade no processo para aplicação do recurso;</li><li>▪ Ausência de fiscalização sistemática nas UCs;</li><li>▪ Faltam instrumentos, na CPRH, para cobrança de cumprimento dos termos de compromisso.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Não implantação das UCs;</li><li>▪ Descumprimento dos termos de compromissos, por parte do empreendedor;</li><li>▪ Carência de efetivo técnico nas UCs;</li><li>▪ Não poder utilizar recursos nas áreas de proteção de uso sustentável.</li></ul>

Fonte: Equipe de auditoria, com base nas informações coletadas durante a dinâmica realizada na CPRH.



**Quadro 14 – Diagrama de verificação de risco (parte 2)**

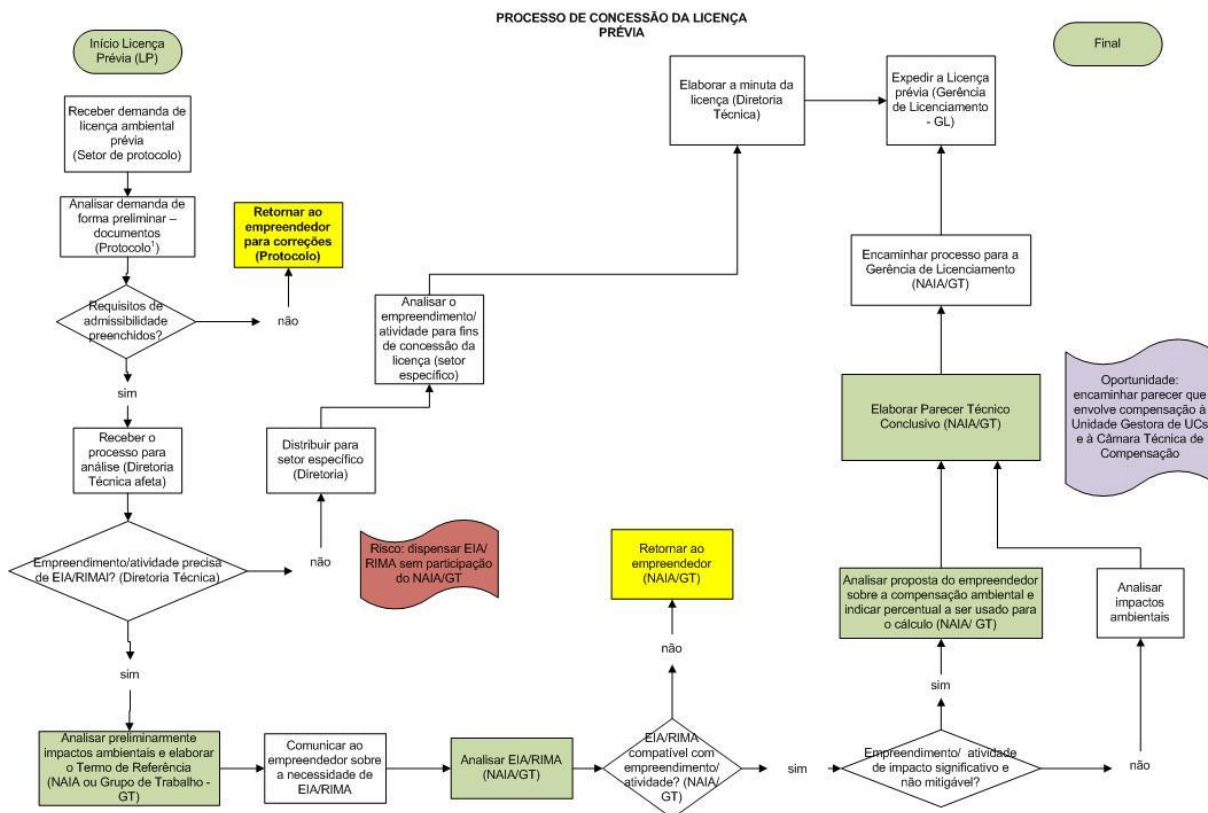
	<b>BAIXA PROBABILIDADE / ALTO IMPACTO</b>	<b>ALTA PROBABILIDADE / ALTO IMPACTO</b>	
<b>IMPACTO</b>		<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Ausência de setor estruturado na agência especificamente e especialmente para assuntos da compensação ambiental;</li><li>▪ Ausência de equipe de apoio;</li><li>▪ Número de analistas insuficiente, falta de técnicos, de pessoal;</li><li>▪ Falta de regulamentação dos trâmites da Câmara Técnica de Compensação;</li><li>▪ Necessidade de reestruturação da Câmara Técnica – composição e forma de funcionamento;</li><li>▪ Ausência de reuniões sistemáticas da Câmara Técnica;</li><li>▪ Câmara Técnica de natureza eminentemente deliberativa;</li><li>▪ Morosidade no processo para aplicação do recurso;</li><li>▪ Ausência de fiscalização sistemática nas UCs;</li><li>▪ Faltam instrumentos, na CPRH, para cobrança de cumprimento dos termos de compromisso;</li><li>▪ Não implantação das UCs;</li><li>▪ Descumprimento dos termos de compromisso;</li><li>▪ Carência de efetivo técnico nas UCs.</li></ul>	
		<b>BAIXA PROBABILIDADE / BAIXO IMPACTO</b>	<b>ALTA PROBABILIDADE / BAIXO IMPACTO</b>
	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Falta de integração entre setores afetos à compensação</li></ul>		<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Não poder utilizar recursos financeiros da compensação nas unidades de proteção de uso sustentável</li></ul>

**PROBABILIDADE DE OCORRÊNCIA**

Fonte: Equipe de auditoria, com base nas informações coletadas durante a dinâmica realizada na CPRH.



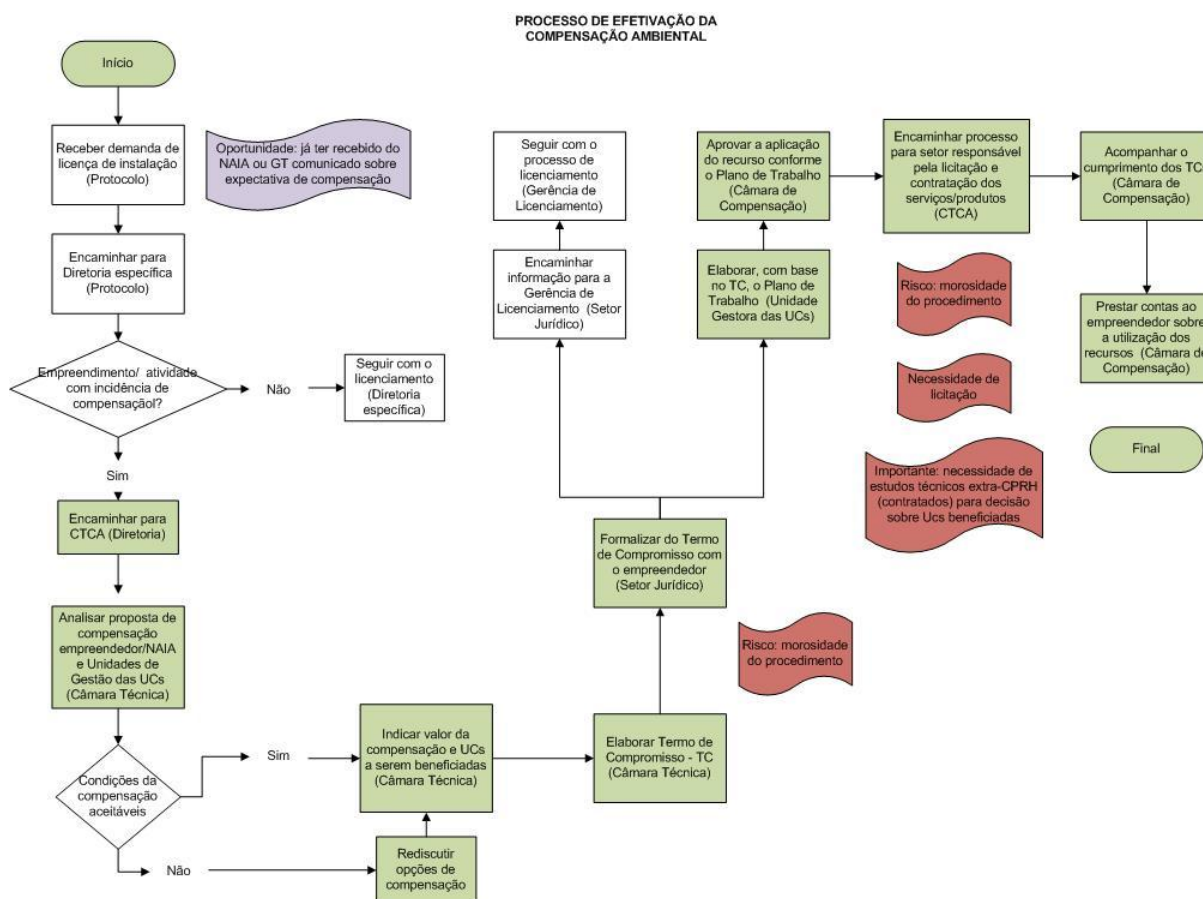
Figura 7 – Mapa de Processos Licença Prévia



Fonte: Equipe de auditoria, com base nas informações coletadas na CPRH.



Figura 8 – Mapa de Processos Compensação Ambiental



Fonte: Equipe de auditoria, com base nas informações coletadas na CPRH.



## REFERÊNCIAS

- ARRUDA, M.B. *Ecosistemas Brasileiros*. Brasília. IBAMA, 2001.49p.
- BECHARA, Érika. **Licenciamento Ambiental e Compensação Ambiental**. São Paulo: Ed. Atlas, 2009. p. 137
- BRASIL. IBAMA. **Glossário IBAMA**. Disponível em: < <http://www2.ibama.gov.br/unidades/guiadechefe/glossario/index.htm>> Acesso em: 18 ago. 2011.
- BRASIL. Resolução Conama 010/93. Disponível em: <[www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3](http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3)> Acesso em: 18 ago. 2011.
- BRASIL. Resolução Conama 237/97. Disponível em: <[www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3](http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3)> Acesso em: 18 ago. 2011.
- COSTA, Sildaléia Silva. **Compensação Ambiental**: Uma Opção de Recursos para Implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). IV Encontro Nacional da Anppas. 4, 5 e 6 de junho de 2008. Brasília - DF – Brasil.
- CPRH. **Manual de Diretrizes para Avaliação de Impactos Ambientais**. 2ª. ed. rev. atualizada. Recife: CPRH/GTZ. 2000.
- CPRH. **Manual de Licenciamento Ambiental**. 2ª. ed. rev. Atualizada. Recife: CPRH/GTZ. 2000.
- DOURADO, Raul Lopes. **Compensação Ambiental**. Disponível em: <[http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio\\_resumo2010/relatorios/ccs/dir/DIR-Raul\\_Lopes.pdf](http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2010/relatorios/ccs/dir/DIR-Raul_Lopes.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2011.
- FARIA, Ivan Dutra. **Compensação Ambiental**: Os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos. Disponível em:< [http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos\\_discussao/NOVOS\\_20TEXTOS/texto43 – Ivan Dutra.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS_20TEXTOS/texto43_Ivan_Dutra.pdf)>. Acesso em 04 abr.2011.
- HOGAN, Daniel Joseph. **Dilemas sócio-ambientais e desenvolvimento sustentável**. 2. ed. Campinas: Unicamp, 1995.
- OLIVEIRA FILHO, Ari Alves de. **Responsabilidade civil em face de danos ambientais**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. 212p.
- RIO DE JANEIRO. **Vocabulário Básico de Meio Ambiente**. FEEMA – Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente. Coordenadora: MOREIRA, I. V. D. Rio de Janeiro: Petrobrás/FEEMA, 1997.
- RODRIGUES, Ana Maria. **Compensação Ambiental**. Disponível em: <[http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=142](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=142)> Acesso em 21 mar. 2011.





**Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**  
Coordenadoria de Controle Externo-CCE  
Gerência de Avaliação de Programas e Órgãos Públicos – GEAP  
Gerência de Estudo e Desenvolvimento - GEDE

**SANTOS, Luis Wagner Mazzaro Almeida. A auditoria de aspectos ambientais nas obras públicas.** In: Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas, 7, 2002, Brasília. Anais... Brasília: Tribunal de Contas da União, 2002. p.1-14.



## GLOSSÁRIO

**Abrangência do impacto:** considera-se a área de repercussão do impacto. Se for apenas na área de implantação será denominada local, quando atinge mais de um município ou localidade é denominada regional;

**AIA - Avaliação de Impacto Ambiental.** Instrumento de política ambiental, formado por um conjunto de procedimentos capazes de assegurar, desde o início do processo, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta e de suas alternativas, e cujos resultados sejam apresentados de forma adequada ao público e aos responsáveis pela tomada da decisão e por eles considerados.

**Ambiente antrópico.** Ambiente pertence ou relativo ao homem.

**Ambiente biológico ou biótico.** Conjunto de condições geradas por microorganismos (animais, como as bactérias, ou vegetais, como os fungos) que atuam sobre indivíduos e populações.

**Ambiente físico ou abiótico.** Conjunto de condições não-biológicas (estruturais, energéticas, químicas e outras) do meio ambiente, que atuam sobre indivíduos e populações.

**Ambiente.** Soma dos inúmeros fatores que influenciam a vida dos seres vivos. Conjunto de condições que envolvem e sustentam os seres vivos no interior da biosfera, incluindo clima, solo, recursos hídricos e outros organismos.

**Compensação ambiental.** A Compensação Ambiental é um mecanismo financeiro de compensação pelos efeitos de impactos ambientais não mitigáveis. É imposta pelo ordenamento jurídico aos empreendedores, sob duas modalidades distintas: no licenciamento ou quando do dano efetivo.

**Dano ambiental.** Lesão resultante de acidente ou evento adverso, que altera o meio natural. Intensidade das perdas humanas, materiais ou ambientais, induzidas às pessoas, comunidades, instituições, instalações e/ou ecossistemas, como consequência de um desastre.

**Degradação ambiental.** Termo usado para qualificar os processos resultantes dos danos ao meio ambiente, pelos quais se perdem ou se reduzem algumas de suas propriedades, tais como a qualidade ou a capacidade produtiva dos recursos ambientais. A degradação do ambiente ou dos recursos naturais é comumente considerada como decorrência de ações antrópicas, ao passo que a deterioração decorre, em geral, de processos naturais. (Glossário IBAMA, 2003).

**Diagnóstico ambiental.** Estudo dos agentes causadores da degradação ambiental de uma determinada área, de seus níveis de poluição, bem como dos condicionantes ambientais agravadores ou redutores dos efeitos provocados no meio ambiente. De um modo geral, as diversas legislações nacionais de proteção ambiental e seus procedimentos determinam a realização de estudos sobre as condições ambientais da área a ser afetada por um projeto ou ação, como parte do relatório de impacto ambiental, definindo sua abrangência de acordo com o conceito de meio ambiente estabelecido por lei. Interpretação da situação de qualidade de um sistema ambiental ou de uma área, a partir do estudo das interações e da dinâmica de seus



componentes, quer relacionados aos elementos físicos e biológicos, quer aos fatores sócio-culturais (FEEMA, 1997).

**Entidade poluidora.** A pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental (Lei nº 6.938/81).

**Entorno de unidades de conservação.** Área de cobertura vegetal contígua aos limites de unidades de conservação, que por proposta em seu respectivo plano de manejo, zoneamento ecológico-econômico ou plano diretor de acordo com as categorias de manejo (Resolução Conama 10/93).

**Fator abiótico.** Fator ou elemento não-vivo, como temperatura, luz, pH entre outros fatores.

**Fator biótico.** Fator ou elemento vivo, como animais, vegetais entre outros componentes vivos.

**Fatores ambientais.** São elementos ou componentes que exercem função específica ou influem diretamente no funcionamento do sistema ambiental (ARRUDA, 2001).

**Impacto ambiental.** Qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, diretamente, afetem: (I) a saúde, a segurança e o bem-estar da população; (II) as atividades sociais e econômicas; (III) a biota; (IV) as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; (V) a qualidade dos recursos ambientais (Resolução Conama 01/86).

**Impacto de efeito negativo:** identifica os efeitos adversos sobre o meio ambiente;

**Impacto de efeito positivo:** identifica os efeitos benéficos sobre o meio ambiente;

**Impacto de natureza direta:** impactos decorrentes de ações diretas do projeto.

**Impacto de natureza indireta:** impactos que decorrem de ações subseqüentes.

**Impacto irreversível:** impacto negativo que poderão ser apenas compensados (irreversíveis);

**Impacto reversível:** impactos negativos que poderão ser evitados ou mitigados (reversíveis)

**Indicador.** São variáveis perfeitamente identificáveis, utilizadas para caracterizar (quantificar ou qualificar) os objetivos, metas ou resultados (ARRUDA, 2001).

**Licença ambiental.** Ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (Resolução Conama 237/97).



**Licença de Instalação (LI).** Autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes da qual constituem motivo determinante.

**Licença de Operação (LO).** Autoriza a operação da atividade ou empreendimento após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

**Licença Prévia (LP).** Concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecido os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação.

**Manejo ambiental.** Programa de utilização dos ecossistemas, naturais ou artificiais, baseado em teorias ecológicas que contemplam a manutenção da biodiversidade e o aumento da produção de insumos necessários à vida na região (produção agrícola, energética, pecuária), além de propiciarem o conhecimento científico e atividades de lazer.

**Medidas compensatórias.** Medidas tomadas pelos responsáveis pela execução de um projeto, destinadas a compensar impactos ambientais negativos, notadamente alguns custos sociais que não podem ser evitados ou uso de recursos ambientais não renováveis (ARRUDA, 2001).

**Medidas mitigadoras.** São aquelas destinadas a prevenir impactos negativos ou reduzir sua magnitude. É preferível usar a expressão "medida mitigadora" em vez de "medida corretiva", uma vez que a maioria dos danos ao meio ambiente, quando não pode ser evitada, pode apenas ser mitigada ou compensada (ARRUDA, 2001).

**Meio ambiente.** Conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (Lei 6.938 de 31.08.81 - Brasil). Tudo aquilo que cerca ou envolve os seres vivos e as coisas, incluindo o meio social-cultural e sua relação com os modelos de desenvolvimento adotados pelo homem (Glossário IBAMA, 2003).

**Método de Avaliação de Impacto Ambiental (Métodos de AIA).** Mecanismo estruturado para coletar, analisar, comparar e organizar informações e dados sobre os impactos ambientais de uma proposta, incluindo os meios para apresentação escrita e visual dessas informações ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão.

**Passivo ambiental.** Custos e responsabilidades civis geradoras de dispêndios referentes às atividades de adequação de um empreendimento aos requisitos da legislação ambiental e à compensação de danos ambientais (FEEMA, 1997).

**Periodicidade:** Podem se permanente, variável e temporária. Definidas, respectivamente, quando os efeitos não cessam de se manifestar enquanto durar a ação, ou quando não se tem conhecimento preciso de quanto tempo dura determinado efeito e, ainda, quando o efeito tem duração limitada.



**PNMA. Programa Nacional do Meio Ambiente**, conduzido pelo Ministério do Meio Ambiente. Gerencia recursos financeiros oriundos de arrecadação interna e ajuda externa.

**Relatório de Impacto Ambiental (Rima)**. O relatório de impacto ambiental é o documento que apresenta os resultados técnicos e científicos de avaliação de impacto ambiental.

**Relevância do impacto:** É um critério hierarquizador que valoriza o evento impactante dentro do contexto do projeto. Geralmente são usados quatro níveis hierárquicos: Irrelevante quando o valor numérico do evento ou a significância da alteração ambiental são inexpressivos em termos do universo total; Relevante quando o evento é considerado importante no contexto geral do projeto, ou o mesmo é expressivo em termos do universo total; Pouco Relevante quando o evento não se enquadra como Irrelevante nem como Relevante; e o Muito Relevante é quando a alteração ambiental decorrente do impacto é considerada chave e determinante na qualidade ambiental futura das áreas de Influência.

**Reserva biológica.** Áreas de tamanhos variáveis que se caracterizam por conter ecossistemas ou comunidades frágeis, de importância biológica, em terras de domínio público e fechadas a visitação pública.

**Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)**. Instituído pela Lei nº 6.938, de 31.08.81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, o Sisnama reúne os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, que estejam envolvidos com o uso dos recursos ambientais ou que sejam responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

**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 (Lei 9.985/2000, art. 2º, I).

**Unidades de Conservação de Proteção Integral.** Aquelas destinadas à manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais.

**Unidades de Conservação de Uso Sustentável.** Aquelas onde a exploração do ambiente é permitida 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 (Lei 9.985/2000, art. 2º, XVIII).

Tribunal de Contas  
Ouvidoria  
**0800 081 1027**