



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

PARECER Nº: 80/17 - AJL/SEMA

PROCESSO Nº:

INTERESSADO: SEMA

ASSUNTO: Minuta de Decreto que “dispõe sobre a autorização de supressão de vegetação nativa, a reposição e compensação florestal, o manejo da arborização urbana em áreas verdes públicas e privadas e a declaração de imunidade ao corte de indivíduos arbóreos situados no âmbito do Distrito Federal”

PARECER TÉCNICO E JURÍDICO

1. Introdução: por que alterar o marco legal da compensação florestal no Distrito Federal

1.1. Aliança Cerrado: elaboração de políticas públicas aproveitando o conhecimento acumulado na sociedade

Em março de 2015, como resultado do diálogo entre a Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Distrito Federal – SEMA-DF e os atores sociais envolvidos no Projeto Rio São Bartolomeu Vivo, que pretende restaurar a vegetação nativa em pelo menos 500 hectares de áreas degradadas na bacia do São Bartolomeu¹, chegou-se à conclusão de que, para aumentar a escala e a efetividade do processo de recomposição do Cerrado no Distrito Federal, era necessário identificar e superar os gargalos institucionais, legais e tecnológicos hoje existentes, bem como criar novos mecanismos legais e econômicos para incentivar produtores rurais a se engajar nesse desafio.

Para alcançar esse objetivo foi criado, por meio da Portaria SEMA Nº 15, de 18 de março de 2015, o *Grupo de Trabalho Recupera Cerrado*. O GT Recupera Cerrado, que

¹ <http://www.bb.com.br/portalbb/page118,3366,3367,1,0,1,0.bb?codigoNoticia=44172>



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

em setembro de 2015 se transformou na Aliança Cerrado², foi composto inicialmente por 23 instituições governamentais e não governamentais e tinha como meta promover a participação dos diversos atores sociais envolvidos com a restauração florestal no DF e assim “levantar demandas, sugestões e subsídios para revisão e atualização da legislação distrital e formulação de políticas públicas capazes de promover a recuperação do Cerrado no DF”³.

A *Aliança Cerrado* é atualmente composta por 56 instituições de atuação local, nacional e internacional, signatárias do Acordo de Reciprocidade Multilateral e seus termos aditivos subsequentes (Tabela 1). Trata-se de um fórum permanente, resultado da integração de esforços da sociedade civil, parceiros governamentais, empreendedores e academia, sob coordenação da Secretaria de Meio Ambiente do Distrito Federal.

Tabela 1. Membros da Aliança Cerrado

INSTITUIÇÕES		N. º	%
Administração Pública Federal	Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)	4	7
	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)		
	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)		
	Serviço Florestal Brasileiro (SFB/MMA)		
Administração Pública Distrital	Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do Distrito Federal (ADASA)	14	25
	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB)		
	Companhia Energética de Brasília (CEB)		
	Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP)		
	Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap)		
	Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CMBDF)		
	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal		

² Ver <http://www.semharh.df.gov.br/noticias/item/2738-alian%C3%A7a-une-governo-sociedade-e-empresas-para-recuperar-o-cerrado.html>

³ Grupo de Trabalho Recupera Cerrado: Relatório (Abril a Setembro de 2015)



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

INSTITUIÇÕES		N o	%
ONG Nacional	(EMATER/DF)		
	Instituto de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos Brasília Ambiental (IBRAM)		
	Jardim Botânico de Brasília (JBB)		
	Memorial dos Povos Indígenas (MPI)		
	Polícia Ambiental do DF - Comando de Policiamento Ambiental		
	Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal (SEAGRI)		
	Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF)		
	Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Distrito Federal (SEMA)		
	Associação Alternativa Terrazul		
	Associação de Produtores do Núcleo Rural de Taguatinga (APRONTAG)		
	Associação dos Engenheiros Florestais do Distrito Federal (AEFDF)		
	Centro Internacional de Referência em Água e Transdisciplinaridade (CIRAT)		
	Fundação Mais Cerrado		
	Fundação Pró-Natureza (FUNATURA)		
	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Sustentabilidade (IABS)		
	Instituto Capital Natural	21	38
	Instituto de Permacultura, Organização, Ecovilas e Meio Ambiente (IPOEMA)		
	Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB)		
	Instituto Oca do Sol		
	Instituto Sálvia Soluções Socioambientais (ISSA)		
	Instituto Sociedade Responsável - Próspera		
	Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPAN)		



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

INSTITUIÇÕES		N o	%
ONG Internacional	Instituto Socioambiental (ISA)		
	Instituto Transformar - Instituto Sócio Econômico de Desenvolvimento Social Transformar		
	Movimento Comunitário do Jardim Botânico (MCJB)		
	Mutirão Agroflorestal		
	Rede das Comunidades da Bacia do Rio São Bartolomeu		
	Rede Sementes do Cerrado (RSC)		
	Rede Terra - Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Apoio a Agricultura Familiar		
	União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN)		
	<i>World Wildlife Fund (WWF-Brasil)</i>	3	5
	<i>The Nature Conservancy (TNC)</i>		
Iniciativa Privada	Caixa Seguradora		
	Excelsa Engenharia e Consultoria Ambiental e Florestal Ltda		
	Fundação Banco do Brasil (FBB)		
	<i>Matchmaking Brazil</i>	7	13
	Paranoá Consultoria e Planejamento Ambiental		
	Sixmapps Consultoria		
Academia/ Instituições de Ensino e Pesquisa	Urbanizadora Paranoazinho (UPSA)		
	<i>Centro Internacional de Pesquisa Agroflorestal (ICRAF)</i>		
	Fundação Cidade da Paz (UNIPAZ)		
	Fundação Universidade de Brasília (FUB)	5	9
	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília (IFB)		
Outros	Universidade Católica de Brasília (UCB)		
	Aldem Cezarino (pessoa física)	2	4



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

INSTITUIÇÕES		N o	%
	Mandato Brasília Sustentável		
TOTAL		56	100

Para alcançar os objetivos inicialmente traçados, o GT Recupera Cerrado, posteriormente transformado em Aliança Cerrado, se subdividiu em oito Grupos de Trabalho (GTs): Conservação, Legislação, Métodos e Pesquisa, Sistemas de Informação, Comunicação, Sociobiodiversidade, Mecanismos Financeiros e Educação Ambiental. Para o alcance dos respectivos objetivos propostos por cada GT foram definidos planos de trabalho e respectivas prioridades.

Do GT Legislação participaram representantes de organizações como a Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap, Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal - CAESB, Companhia Energética de Brasília - CEB, Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - Novacap, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal – Emater/DF, Instituto Brasília Ambiental - IBRAM, Embrapa Recursos Genéticos, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Associação dos Engenheiros Florestais do Distrito Federal, dentre outros órgãos e pessoas envolvidos, sobretudo, com experiências de restauração florestal derivadas de processos de licenciamento e compensação florestal (ver listas de presença).

Após algumas reuniões iniciais, nas quais discutiram e identificaram os principais aspectos legais que condicionam a restauração da vegetação nativa no DF, os membros do GT legislação definiram um plano estratégico que tem como meta: a) estabelecer um marco legal para a proteção do Cerrado no DF (“Lei do Cerrado”); b) rever a legislação relativa a plantios oriundos de processos que tramitem no órgão ambiental (compensação florestal e restaurações decorrentes de licenciamento ou autuação por infração ambiental); c) definir um marco legal para o Programa de Regularização Ambiental no DF.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

A fim de alcançar esses objetivos, o grupo identificou duas normas que devem necessariamente ser modificadas: o **Decreto Distrital nº 14783/93**, com suas alterações posteriores (Decreto Distrital no 23585/03), que vinculou a compensação florestal ao plantio de mudas e definiu um método de cálculo para se precificar a parte da compensação que pode ser transformada em pecúnia (art.8º, §2º, Decreto Distrital 14783/93); e a Instrução Normativa nº 08/2012 do IBRAM, que regulamenta a forma de monitoramento e avaliação pelo órgão ambiental dos PRADs, o que acaba induzindo a forma como eles são concebidos e implantados.

1.2. Os problemas atuais com a restauração derivada da compensação florestal no Distrito Federal

A principal crítica dos órgãos públicos e privados envolvidos no sistema de compensação florestal atual reside no fato de que ele, segundo percepção de praticamente todos, é muito pouco eficiente, na medida em que, por problemas na concepção e interpretação da legislação de regência, induz a plantios caros e que em boa parte dos casos produzem pouco ou nenhum benefício ambiental. Informações da Gerência de Flora do IBRAM, responsável por monitorar e atestar a conclusão dos plantios derivados da compensação florestal, indicam que, das dezenas de casos de compensação florestal já realizadas, em menos de 10% houve aprovação final por parte do órgão.

A regra atual, definida desde os anos 1990 pelo Decreto Distrital 14.783/93, prevê que para cada árvore de espécie nativa suprimida em zona urbana deve haver o plantio de outras 30 a título de compensação caso o transplante seja impossível (art.8º, §2º). Se o espécime for de uma espécie exótica, essa compensação ocorrerá na razão de 1 para 10. Como o decreto fala que a “compensação dar-se-á mediante plantio de mudas nativas em local a ser determinado” (art.8º, §1º), os órgãos ambientais – IBRAM e seus antecessores - sempre entenderam que a compensação deveria ser feita exclusiva ou preferencialmente pelo método de plantio de mudas em linhas pré-estabelecidas, como aliás era o paradigma existente à época para praticamente todas as experiências de



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

restauração florestal no país⁴. Esse paradigma se refletiu na regulamentação estabelecida pelo Instituto Brasília Ambiental – IBRAM, órgão que veio a adquirir a competência para autorizar e certificar a regularidade da compensação florestal, e está plasmado, dentre outras, na Instrução Normativa nº 8/12, que regula atualmente os procedimentos para análise e avaliação de Planos de Recuperação de Áreas Degradadas – PRADs, através dos quais a compensação é efetivada.

Há, no entanto, um amplo consenso dentre os técnicos que acompanham o desenvolvimento de PRADs no DF, sobretudo no que tange aos projetos de compensação florestal, que o modelo baseado quase que exclusivamente no plantio de mudas e focado no esforço de implantação – ao invés de focar no resultado alcançado – vem fracassando, pois grande parte dos plantios realizados foram perdidos ou simplesmente não lograram efetivamente recuperar ecologicamente as áreas onde foram implantados. Vários dos membros do GT legislação com experiência em casos de compensação florestal relataram ao longo das reuniões sua frustração em ver recursos públicos serem gastos – boa parte das compensações florestais são realizadas por empresas ou órgãos públicos, como CAESB, Terracap, CEB, Infraero, dentre outros – com poucos resultados.

A maior parte das críticas se centra nos custos inerentes ao método de recomposição de áreas degradadas por meio do plantio de mudas, que é relativamente mais caro do que outros que vêm surgindo e sendo aperfeiçoados pelo Brasil afora, como é o caso do plantio direto de sementes, a transposição de bancos de sementes, a regeneração assistida, dentre outros. Estudo liderado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA e pela organização ambientalista *The Nature Conservancy* – TNC, o qual contou com a participação de pesquisadores da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA⁵, fez um levantamento de custos de projetos de restauração florestal implementados em todo o país, em todos os biomas, de 1988 até 2016, e demonstra que o plantio de mudas tende a ser a técnica mais cara em

⁴ RODRIGUES, R. R. Et alii. Pacto pela Restauração da Mata Atlântica: referencial dos conceitos e ações de restauração florestal. São Paulo, LERF/ESALQ, Instituto Bioatlântica, 2009, pg.14-16.

⁵ BENINI, Rubens de Miranda et al. Custos de Restauração da Vegetação Nativa no Brasil. Mimeo, 2017.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

praticamente todos os biomas e em todas as condições ambientais. Esse estudo, feito para subsidiar a segunda versão do Plano Nacional de Recomposição da Vegetação Nativa – PLANAVEG, iniciativa liderada pelo Ministério do Meio Ambiente, é o mais atual e completo já realizado no país. Veja tabela a seguir:



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Tabela 2 – Estimativa dos custos médios (R\$/ha) em ambos os cenários (CAF: cenário "condições ambientais favoráveis"; CAD: cenário "condições ambientais desfavoráveis") considerando atividades de manejo não-mecanizado e insumos para as técnicas consideradas nos biomas avaliados.

TÉCNICA/ MÉTODO/ CENÁRIO		BIOMAS							
		Amazônia	Caatinga	Cerrado (formações florestais)	Cerrado (formações savânicas)	Mata Atlântica	Pantanal	Pampa (formações florestais)	Pampa (formações campestres)
Plantio Total (mudas)	CAF	7.430	7.207	8.095	11.177	7.788	5.773	6.959	-
	CAD	17.492	19.948	22.117	21.088	21.271	21.201	22.634	-
Condução da Regeneração Natural	CAF	1.642	257	1.522	1.522	316	316	1.646	-
	CAD	2.385	2.521	3.188	1.639	2.940	1.646	2.629	-
Regeneração Natural (R\$/ha)	CAF	180	*	*	*	*	16.358	181	*
	CAD	180	181	180	178	185	28.492	181	2.090
Plantio Total (sementes)	CAF	2.258	-	8.618	8.618	-	2.221	12.935	12.145
	CAD	9.116	-	27.279	22.504	-	10.473	25.853	24.950



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Adensamento/ Enriquecimento (mudas)	CAF	3.191	3.848	3.400	-	3.655	379	3.398	-
	CAD	6.937	12.846	13772	-	12.723	8.003	11.511	-
Adensamento/ Enriquecimento (sementes)	CAF	1.120	1.069	299	299	537	-	619	379
	CAD	3.743	8.191	10.131	4.812	6.309	-	8.128	6.365

Fonte: Dados da pesquisa.

*** Estimativas para a técnica Regeneração Natural no cenário "condições ambientais favoráveis" (CAF) estão ausentes pois não foram listados itens de custo para a respectiva combinação técnica/cenário.**

- Técnica não descrita para o bioma, com base nas informações coletadas na etapa de caracterização (vide seção 3.1).



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Nessa mesma linha vai o estudo realizado pelo Instituto Escolhas, um importante *think tank* que faz pesquisas na área de economia e meio ambiente para subsidiar a elaboração de políticas públicas. No estudo “Quanto o Brasil precisa investir para recuperar 12 milhões de hectares de florestas”⁶ é demonstrado, para a realidade da Amazônia e Mata Atlântica – biomas nos quais há maior número de experiências de restauração - como a restauração por meio do método do plantio total de mudas é o mais caro na média. A tabela abaixo resume os resultados:

Tabela 3 – Custos da Restauração da Vegetação Nativa por diferentes técnicas – Instituto Escolhas

Método	Custo/ha
1. Restauração passiva	(i) MAT = 604,82 (ii) AMZ = 623,22
2. Condução regeneração + enriquecimento	(i) MAT = 2.771,04 (ii) AMZ = 3.075,37
3. Adensamento + enriquecimento	(i) MAT = 4.051,38 (ii) AMZ = 4.280,00
4. Área total - Sistema Agroflorestal	(i) MAT = 6.367,19 (ii) AMZ = 6.743,42
5. Área total - Plantio de sementes	(i) MAT = 6.916,62 (ii) AMZ = 7.278,17
6. Área total - Plantio de mudas - 50% Eucalipto	(i) MAT = 7.687,75 (ii) AMZ = 8.251,69
7. Área total - Plantio de mudas - 25% Eucalipto	(i) MAT = 8.138,12 (ii) AMZ = 8.766,82
8. Área total - Plantio de mudas nativas	(i) MAT = 8.648,75 (ii) AMZ = 9.342,50

Fonte: “Quanto o Brasil precisa investir para recuperar 12 milhões de hectares de florestas” (http://media.wix.com/ugd/92594f_b2ff80f3f82b4db3bf4388ad7d2ccbfd.pdf. – pg.85)
MAT = Mata Atlântica; AMZ = Amazônia

⁶ Disponível em http://media.wix.com/ugd/92594f_b2ff80f3f82b4db3bf4388ad7d2ccbfd.pdf.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

O Plano Nacional de Restauração da Vegetação Nativa – PLANAVEG, atualmente em revisão, também fez um levantamento de custos através do qual compara os valores atualmente praticados para cada método de restauração. A tabela abaixo mostra essa comparação:

Tabela 4 – Custos da Restauração da Vegetação Nativa por diferentes técnicas - PLANAVEG

Método	Custo/ha
Plantio total (1666 mudas por hectare)	10.000
Alto enriquecimento e alta densidade (800 mudas por hectare)	5.000
Baixo enriquecimento e baixa densidade (400 mudas por hectare)	3.400
Regeneração natural (com cercamento)	2.400
Regeneração natural (pasto abandonado)	1.400

Fonte: Plano Nacional de Restauração da Vegetação Nativa – PLANAVEG
(http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80049/Planaveg/PLANAVEG_20-11-14.pdf)

Como se depreende dos comparativos, que por sua vez foram baseados numa ampla pesquisa nacional, o plantio de mudas é atualmente, na média, o método mais custoso de restauração da vegetação nativa. Em alguns casos, ele é o mais indicado, mas nem sempre ou na maioria dos casos. Independentemente dos custos de implantação, muitos são os casos em que a recomposição da vegetação nativa simplesmente não ocorreu, seja porque as mudas plantadas morreram após os dois anos de tratos culturais exigidos pela IN 8/2012, seja porque o método simplesmente não era o mais apropriado para atingir esse objetivo, de forma que as mudas não se desenvolveram ou não chegaram a formar novamente um ambiente florestal com capacidade de auto-regeneração. Ou seja, apesar de nem sempre o plantio de mudas ser a melhor opção, a legislação de compensação florestal acaba induzindo sua adoção em todos os casos, levando a desperdício de tempo, recursos e esforços.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Em função desse cenário, fica claro que é mais do que hora de modificar a forma como ocorre a compensação florestal atualmente. Em primeiro lugar, é imperioso abrir a porta para a adoção de métodos alternativos ao plantio de mudas para a recomposição de áreas degradadas, inclusive novos métodos que venham a ser testados, já que a restauração florestal no Brasil é algo relativamente novo e ainda pouco desenvolvido, sobretudo no Cerrado. Métodos mais baratos e efetivos são uma necessidade para que a restauração da vegetação nativa ganhe escala no país e no DF. Em segundo lugar há que se mudar o foco atual, centrado na forma como se inicia o processo (plantio na forma determinada com controle nos dois anos iniciais), para se começar a medir e cobrar efetivamente o sucesso na restauração, independentemente de quanto tempo isso vá levar, fator que inclusive pode variar grandemente com o método e insumos escolhidos, bem como com a situação de degradação da área em restauração. Em terceiro lugar, há que se mudar os pressupostos que guiam o sistema atual, os quais preveem a compensação por árvores suprimidas, para outros que busquem a compensação de ecossistemas alterados, objetivo último de quase todos os sistemas de compensação florestal existentes ao redor do mundo.

1.3. A metodologia de elaboração da proposta ora apresentada

Foi com base nesse diagnóstico e nesses pressupostos que o GT legislação da Aliança Cerrado se debruçou, entre março e dezembro de 2016, sobre o Decreto Distrital 14783/93 e alterações posteriores, analisando suas vicissitudes e fraquezas para, à luz de outras experiências nacionais e internacionais de compensação florestal, bem como da legislação nacional e distrital que regulamenta a matéria, propor um novo texto que altere completamente a forma como é feita a compensação florestal no Distrito Federal. A SEMA/DF não só participou desse grupo, como exerceu o papel de coordenação. Foram pelo menos seis reuniões presenciais (ver listas de presença em anexo) realizadas ao longo desse tempo, com muito trabalho remoto (ver lista de e-mails trocados pelo grupo) intermediário, tudo com o objetivo de colher a experiência, sugestões e opiniões de profissionais diretamente envolvidos com o tema para formular uma proposta que, na medida do possível, incorporasse o melhor conhecimento disponível e alcançasse o maior consenso possível dentro desse grupo heterogêneo.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Para avançar na elaboração de uma proposta de novo mecanismo, o grupo:

- a) Analisou o marco legal que rege a compensação florestal em nível nacional (Lei Federal 12651/12) e distrital (Lei Distrital 3031/02), o qual é posterior à edição do Decreto Distrital 14783 de 1993 e traz importantes inovações que não estão incorporadas na regra atual;
- b) Analisou legislações de outros estados da federação (PR, RS, SP, MG) que tratam de compensação florestal, com especial atenção para o sistema paulista, pelas razões expostas mais adiante;
- c) Analisou experiências de outros países que praticam a compensação florestal, para incorporar boas experiências e ter parâmetros concretos para as alterações propostas;
- d) Fez, com apoio do *Conservation Strategy Fund* – CSF, organização não governamental especializada na elaboração de análises e estudos na área de economia ambiental, um exercício pautado em métodos econômicos para definir os fatores de compensação mais apropriados para a realidade do Distrito Federal (ver estudo em anexo).

Com base nesse método, o grupo fechou uma última versão tida como satisfatória por todos em dezembro de 2016. Ao longo do trabalho, ficou claro que, ao modificar o Decreto Distrital 14783/93, não se deveria mexer apenas na parte relativa à compensação florestal, já que ele trata de outros assuntos relevantes para a gestão florestal e de áreas verdes públicas no Distrito Federal que também merecem uma modernização, como será mais adiante explicado. Por essa razão evolui-se para uma minuta de decreto que revoga totalmente o Decreto Distrital 14783/93 e, portanto, não trata apenas de compensação florestal, mas também de autorização de supressão de vegetação nativa, reposição florestal, manejo de áreas verdes públicas, manejo de áreas verdes em imóveis urbanos, declaração de imunidade ao corte de árvores e conjuntos arbóreos, dentre outros assuntos relacionados.

Em razão da complexidade do assunto, seja pela abrangência, seja pelo impacto ambiental e econômico, e mesmo tendo diversos órgãos governamentais



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

participado das discussões havidas no âmbito da Aliança Cerrado, a SEMA/DF optou por consultar formalmente outros órgãos do governo distrital de alguma forma envolvidos em alguns dos assuntos tratados na minuta de decreto para que se manifestassem formalmente com relação à proposta. Foram consultados oficialmente (ver cópia dos ofícios):

- Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB)
- Companhia Energética de Brasília (CEB)
- Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP)
- Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap)
- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal (EMATER/DF)
- Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - SEAGRI
- Instituto de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos Brasília Ambiental (IBRAM)
- Departamento de Estradas e Rodagem do Distrito Federal – DER/DF
- Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação - SEGETH

Ao longo dos meses de fevereiro e março de 2017 as respostas desses órgãos chegaram à SEMA/DF, que analisou todas as contribuições ofertadas ao texto, incorporando muitas delas para formar uma última versão, ora submetida a apreciação do Sr. Governador do Distrito Federal. Obviamente, diante da diversidade de interesses e opiniões, algumas delas contraditórias, não foi possível incorporar 100% das sugestões apresentadas, e coube à SEMA/DF, como órgão central do sistema ambiental distrital, assumir a responsabilidade de, justificadamente, incorporar ou deixar de fora as sugestões apresentadas, de forma a ter uma proposta coerente e que responda aos princípios do desenvolvimento sustentável. As sugestões apresentadas pelos outros órgãos de governo que não foram incorporadas estão justificadas ao longo do parecer.

Importante ressaltar que nenhuma das manifestações dos órgãos consultados veio no sentido de manter a regra atual e repudiar, no geral, a alteração proposta. Pelo



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

contrário, algumas delas simplesmente manifestaram contentamento com as novas regras propostas, como é o caso do DER/DF (Ofício nº 107/2017 – DG), enquanto outras propuseram alterações pontuais no texto ou preocupação com pontos específicos, como é o caso da SEGETH (Ofício no 390.000.066/2017 – GAB/SEGETH), da NOVACAP (Ofício no 307/2017 – SECRE/PRES) e da CAESB (Carta no 069/2017 – PRH/PR/CAESB). Todas, portanto, concordam com a necessidade de alteração da regra atual.

Para além de todo esse trabalho realizado de forma participativa, que culminou na elaboração de uma minuta lastreada na legislação em vigor e amparada na melhor experiência nacional e internacional, teve a SEMA/DF a preocupação de fazer uma análise dos impactos econômicos que a nova regra trará. Essa, aliás, foi uma preocupação que guiou a elaboração da proposta desde o princípio. Para a nova regra seja mais eficiente, ela deve não só garantir mais ganhos ambientais em relação à atual mas, sobretudo, deve ser realista, praticável por todos os devedores da compensação florestal, com custos iguais ou menores do que os atualmente praticados. Para tanto, por meio de uma parceria com a União Internacional para a Conservação da Natureza – UICN, foi contratada uma consultoria econômica especializada que fez diversas modelagens comparando os custos da regra proposta com a regra atual. Como será mais adiante demonstrado, **a proposta ora apresentada para apreciação do Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal permitirá não só ganhos ambientais bastante significativos em relação ao status quo, mas também permitirá uma redução dos custos da compensação florestal em praticamente todos os casos, chegando a uma diminuição de mais de 50% em diversos deles.** Trata-se, portanto, de uma proposta ponderada quanto aos seus aspectos ambientais e econômicos.

2. Compensação Florestal: histórico, experiências nacionais e internacionais e base legal

2.1. Compensação florestal no Mundo



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

A compensação florestal é um mecanismo que tem como objetivo central mitigar e evitar a perda líquida de vegetação nativa e habitats. Com outros nomes – compensação de biodiversidade (*biodiversity offsets*) ou compensação de habitats – ele é utilizado em diversas partes do mundo como uma forma de mitigar os impactos decorrentes da expansão urbana, industrial ou agrícola sobre ecossistemas silvestres⁷. Abaixo fazemos uma adaptação resumida da exposição feita no relatório “Definição de níveis de Equivalência Ecológica para a Lei de Compensação Florestal do DF segundo o Método de Experimento de Escolha”, elaborado pelo CSF e que subsidiou a elaboração da presente minuta, acerca do panorama geral da compensação no mundo.

Normalmente a compensação, utilizada como mecanismo de gestão ambiental, aparece como uma etapa final em uma hierarquia de mitigação (Mckenney e Kiesecker, 2010, Figura 1), que especifica que as ações devem ser tomadas na seguinte ordem:

1. Evitar (Av)
2. Minimizar (Mt)
3. Restaurar (*on-site*) (Rs)
4. Compensar (Ofs)

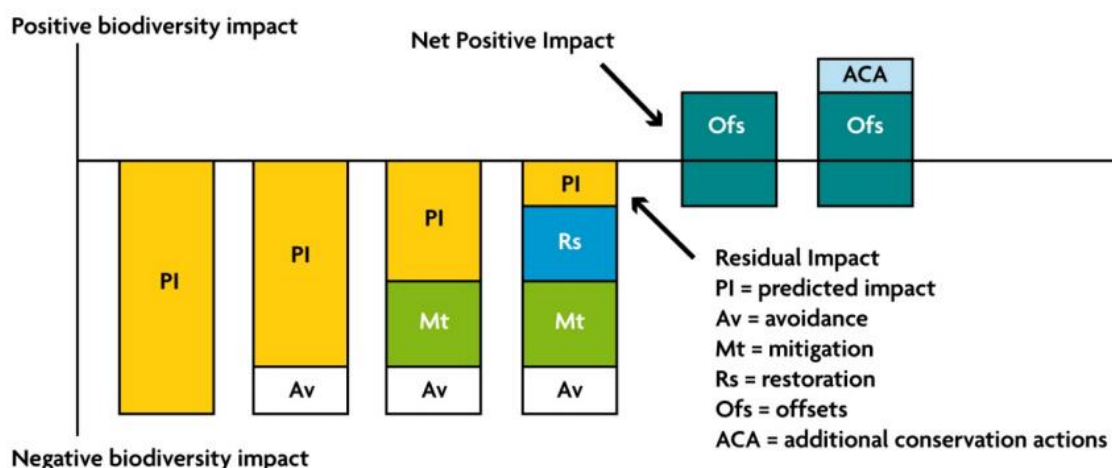


Figura 1 – Hierarquia de mitigação

Fonte: BBOP 2012, retirado do relatório “Definição de níveis de Equivalência Ecológica para a Lei de Compensação Florestal do DF segundo o Método de Experimento de Escolha”

⁷ Apud Madsen, Becca et al. *State of Biodiversity Markets Report: offset and compensation programs worldwide*. Disponível em <http://www.ecosystemmarketplace.com/publications/state-of-biodiversity-markets/>



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Alguns sistemas exigem a compensação baseada em mecanismos simples de cálculos baseados na área, outros, mais complexos, já fazem uma combinação de área e funcionalidade ecológica. No que diz respeito ao modo como os empreendedores podem compensar, existem três possibilidades: (1) O empreendedor é diretamente responsável pela execução do projeto de restauração; (2) torná-lo responsável por um projeto de compensação exigindo o pagamento de impostos direcionados a grupos que protejam o meio ambiente no mesmo local onde ocorrem os impactos; (3) permitir que os empreendedores comprem créditos para a compensação dos impactos ambientais do projeto.

Um dos países que há mais tempo utiliza mecanismos de compensação ambiental é os **Estados Unidos**, que desde a edição da Lei de Proteção às Espécies Ameaçadas de Extinção (1973) prevê a possibilidade de compensação como forma de permitir o desenvolvimento de projetos que de alguma forma possam prejudicar habitats de espécies ameaçadas. Hoje os norte-americanos têm múltiplas políticas de compensação que se apoiam no conceito de “banco de conservação” (*conservation banking*), inclusive para os impactos em zonas úmidas, córregos e espécies ameaçadas de extinção.

O banco de conservação para espécies (*species banking*) começou no início da década de 1990 e foi concebido como um mecanismo de mercado no qual os empreendedores que não conseguem mitigar os impactos de seus projetos no local têm a opção de comprar créditos para fazê-lo fora do local. Os proprietários de terras que criam *bancos de conservação* (estoques de conservação) em suas terras, por sua vez, podem vender créditos como um meio para gerar renda a partir de ações de conservação. Para registrar a terra como um banco de conservação, os proprietários devem:

- Assinar um Acordo de Banco de Conservação com o *US Fish and Wildlife Service* (USFWS)
- Permitir uma servidão de conservação na propriedade
- Desenvolver um plano de gestão a longo prazo



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

- Financiar a conservação da propriedade através de um fundo de doação

O USFWS, por sua vez, determina o número de créditos que o proprietário pode vender com base nas características da propriedade. Uma análise realizada sobre os resultados do mecanismo (Duke e Tem Kate, 2014) encontrou múltiplos benefícios desse sistema, incluindo os seguintes:

- O tempo de emissão de licenças ou autorizações ambientais foi reduzido em 5 meses, em média, em comparação com os casos nos quais o empreendedor é responsável diretamente pelas ações de compensação.
- Sob os sistemas de banco de conservação, a responsabilidade pelo cumprimento é transferida do empreendedor para terceiros, fornecedores de créditos, diminuindo o peso regulatório sobre os empreendedores.
- Os compensadores (terceiros) normalmente têm acesso a terras mais baratas do que os empreendedores, reduzindo os custos totais.
- Pequenas áreas de conservação no local são tipicamente menos úteis para fins de conservação do que bancos de conservação maiores.
- Para proprietários de terras, especialmente aqueles que possuem terra de excepcional importância e raridade em termos de biodiversidade, são criadas oportunidades econômicas significativas.

Todos os programas de banco de conservação dos EUA juntos negociaram, em 2011, entre US\$ 2,0 bilhões e 3,4 bilhões, um montante bastante significativo. Uma das virtudes desse sistema é que ele permite que a compensação ambiental acabe por financiar atividades voluntárias de conservação praticadas por produtores rurais, utilizando um mecanismo de mercado para alocar da forma mais eficiente – com menor custo e maior ganho ambiental – a conservação ambiental.

Outro país que utiliza, em nível nacional, mecanismos de compensação florestal parecido com o ora proposto para o Distrito Federal, e no qual nos inspiramos, é a **Colômbia**. O sistema colombiano busca garantir que impactos inevitáveis na



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

conversão de áreas naturais sejam compensados, e em particular, que sejam atribuídos pesos apropriadamente altos para impactos em áreas ecologicamente importantes.

A área requerida para compensação é igual à soma da pontuação de 4 fatores individuais de compensação, a saber:

- Representatividade do ecossistema (no qual haverá o desmatamento) no sistema nacional de áreas protegidas (pontos distribuídos: 1-3)
- Raridade do ecossistema/bioma no qual haverá o desmatamento (nível nacional; pontos distribuídos: 1-2)
- Quanto do ecossistema no qual haverá o desmatamento já foi convertido em relação a sua área original (pontos distribuídos: 1-3)
- Taxa de conversão anual do ecossistema no qual haverá o desmatamento (pontos distribuídos: 1-2)

Para se calcular a área a ser compensada deve-se aplicar a seguinte fórmula: $AC = AI \times FC$, em que AC é a Área Total a Compensar (em hectares), AI é a área impactada (em hectares), e FC é a soma dos fatores individuais. Com base nos pontos distribuídos, o valor mínimo do Fator de Compensação para “ecossistemas naturais” é 4 e o máximo é 10, ou seja, a compensação sempre será via a conservação de uma área que tenha entre 4 e 10 vezes o tamanho da área suprimida. Em áreas de vegetação secundária, definidas como áreas em que menos de 15 anos se passaram desde que a terra foi desmatada, por ter um ecossistema menos rico, o resultado da fórmula acima é dividido por 2, fazendo com que o Fator de Compensação possa variar de 2 a 5.

Para facilitar e tornar objetivo o critério de cálculo foi publicado um mapa, em escala nacional, no qual o território é dividido em graus de prioridade, de acordo com os fatores acima elencados. Esse mapa indica objetivamente, para cada porção do território, quantos hectares terão que ser compensados para cada hectare de vegetação nativa suprimido naquele local. Esta abordagem evita a necessidade de calcular a compensação caso a caso.

A compensação deve ocorrer em áreas ecologicamente equivalentes às afetadas, de acordo com um dos seguintes métodos:



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

- Criação de novas áreas protegidas públicas ou privadas
- Acordos de conservação e servidões ambientais
- Restauração, reflorestamento e manejo da paisagem em áreas de produção
- Apoio às áreas protegidas existentes

Entre as vantagens da abordagem de compensação descritas para a Colômbia estão a simplicidade para os empreendedores, os retornos compensatórios superiores a 1:1 para atender à incerteza, e a garantia de que as compensações contribuam para a proteção de áreas prioritárias determinadas em escala nacional. Entretanto, essa é uma abordagem simplificada que considera apenas as características das áreas perdidas para o cálculo da compensação, não considerando as características dos locais a serem compensados. Desse modo, há um incentivo para evitar o desmatamento em áreas de alto valor ecológico, porém, não há incentivos para que a compensação ocorra em áreas de grande valor ecológico.

Como levantado no relatório elaborado pelo CSF, também é importante notar que as abordagens de mercado relacionadas à compensação nos EUA e em outros lugares não são imunes a críticas. Entre as críticas mais relevantes estão que as abordagens compensatórias redistribuem os atributos ambientais para longe das cidades (e de seus moradores) e em direção a áreas rurais, que têm áreas mais conservadas e baratas; e que as áreas compensadas podem ser combinações fracas para as áreas afetadas se a equivalência não for cuidadosamente definida. Essas críticas foram levadas em consideração na elaboração da minuta em análise.

2.2. Compensação florestal no Brasil

No Brasil a compensação florestal teve origem com o Código Florestal de 1965 (Lei Federal 4771/65), que estipulava a obrigação de reposição florestal para os consumidores de matéria prima florestal, incluindo aí os responsáveis pela conversão da vegetação nativa para uso agrícola. Além disso, com a modificação operada pela MP 2166 de 2001, passou a prever também a possibilidade de compensação de Reserva Legal - RL, outra espécie do gênero compensação de biodiversidade. Pelo mecanismo, o proprietário rural que não tivesse a quantidade mínima de vegetação nativa em seu



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

imóvel para compor a RL poderia cumprir com sua obrigação legal adquirindo outro imóvel com excedente de vegetação (em relação à RL mínima), ou “arrendando” uma área excedente de vegetação nativa em imóvel de terceiro que tivesse sido protegida legalmente por meio de uma servidão ambiental (figura prevista no art.9º A da Lei Federal 6938/81, com redação atual dada pela Lei Federal 12651/12).

A Lei da Mata Atlântica (Lei Federal 11428/06) foi a primeira, em nível nacional, a prever com clareza a necessidade de compensação *in situ* – e não via pagamento de qualquer taxa ou equivalente, como ocorre com a compensação ambiental prevista na Lei Federal 9985/00 – para o caso de conversão de áreas de floresta para áreas urbanas ou industriais⁸. Posteriormente, a nova lei florestal nacional (Lei Federal 12651/12), previu algo semelhante, com abrangência para todo o país, mas focado nos habitats de espécies ameaçadas de extinção⁹. Além disso, manteve a possibilidade de compensação de RL – hipótese diferente da compensação florestal – para quem desmatou irregularmente a sua até 2008.

Com base nessa legislação nacional, o Estado de São Paulo, por meio do Programa Mata Ciliar (Resolução SMA no 72, de 22 de outubro de 2015), criou um engenhoso sistema de compensação florestal baseado num mapa de áreas prioritárias definido no âmbito do Programa Biota da FAPESP¹⁰, através do qual se cria incentivos à compensação em áreas mais relevantes ambientalmente.

A regra paulista criou uma unidade de medida, denominada *Árvore-equivalente* – AEQ, cujo objetivo é assegurar a equivalência em importância ambiental entre a medida compensatória e a supressão de vegetação ou intervenção que gerou essa obrigação. Para o cálculo da compensação devida pela supressão de vegetação nativa

⁸ Art. 17. O corte ou a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, autorizados por esta Lei, ficam condicionados à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, e, nos casos previstos nos arts. 30 e 31, ambos desta Lei, em áreas localizadas no mesmo Município ou região metropolitana.

⁹ Art. 27. Nas áreas passíveis de uso alternativo do solo, a supressão de vegetação que abrigue espécie da flora ou da fauna ameaçada de extinção, segundo lista oficial publicada pelos órgãos federal ou estadual ou municipal do Sisnama, ou espécies migratórias, dependerá da adoção de medidas compensatórias e mitigadoras que assegurem a conservação da espécie.

¹⁰ <http://www.biota.org.br/>



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração, ou ainda áreas campestres de cerrado, em áreas de preservação permanente ou fora dessas, é considerada a área total – e não o número de árvores suprimidas, como ocorre atualmente no DF - da vegetação cuja supressão foi autorizada.

No caso de intervenções em área de preservação permanente desprovida de vegetação, recoberta por vegetação pioneira ou exótica, ou ainda nas intervenções em área de preservação permanente que implicarem a supressão de exemplares arbóreos nativos isolados, a compensação será calculada com base no total da área de intervenção autorizada em área de preservação permanente. Para a compensação de supressão de árvores isoladas localizadas fora de áreas de preservação permanente o cálculo da compensação será feito com base no número de exemplares arbóreos nativos suprimidos.

A área a ser recuperada como compensação pela supressão de vegetação nativa deverá ser igual ou superior à área de compensação prevista na Lei da Mata Atlântica (Lei federal no 11.428, de 22 de dezembro de 2006), e na Lei do Cerrado (Lei estadual no 13.550, de 2 de junho de 2009). Para calcular o tamanho exato da área a ser recuperada, a regra paulista, por meio do AEQ, primeiro qualifica a importância ambiental da área onde houve a supressão, utilizando critérios como a localização da área no mapa de Áreas Prioritárias para o Incremento da Conectividade publicado pelo Projeto BIOTA/FAPESP, sua importância para a conservação da água (avaliada considerando a existência de captações para abastecimento público e a vulnerabilidade do aquífero) e o estágio sucessional do remanescente de vegetação nativa suprimido (vegetação secundária em estágio avançado de regeneração, em estágio médio etc.). O cruzamento dos dois primeiros fatores (biodiversidade e água) estabelece o grau de prioridade da área, dividido em quatro classes de prioridade (Baixa, Média, Alta e Muito Alta). Após esse processo é feito o cálculo da importância ambiental da área na qual haverá a compensação, pelos mesmos critérios, com exceção do grau de preservação da vegetação, já que a compensação ocorrerá sempre em áreas sem vegetação nativa, havendo um desconto, no entanto, caso a área a ser recuperada apresente algum grau de regeneração natural.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Com dois anos de programa haviam sido realizados plantios em áreas prioritárias de 84 municípios. São 4.955 hectares em processo de restauração, o que equivale a mais de 8.2 milhões de mudas¹¹. Casado com o Programa de Regularização Ambiental de Imóveis Rurais – PRA, o mecanismo tem ajudado proprietários rurais a regularizar seus passivos.

Em janeiro de 2017 foi aprovada a Resolução SMA nº 07, que altera significativamente o mecanismo. Pela nova regra a compensação poderá ocorrer não apenas por meio da restauração florestal, mas também através da conservação voluntária de vegetação nativa. Além disso, os critérios de cálculo são modificados, de forma que a área a ser restaurada/conservada deve ser no mínimo 1,2 vezes o tamanho da desmatada, podendo chegar até 6 vezes da área original, sendo que não é permitida a compensação em regiões com grau de prioridade menor do que aquela na qual houve a supressão.

O sistema paulista é muito interessante na medida em que pondera o tamanho da área a ser compensada não apenas com base no tamanho da área onde houve a supressão, mas também com base na importância ambiental dos locais de desmatamento e restauração/conservação. Isso faz com que haja uma indução à conservação nas regiões mais prioritárias, previamente definidas com base em critérios objetivos plasmados num mapa de conhecimento público, ao mesmo tempo em que desincentiva o desmatamento nessas mesmas regiões, pois eles tendem a gerar obrigações maiores de compensação. Isso dá inteligência e eficiência ao sistema de compensação. Como ficará claro adiante, ele serviu de base inspiradora para a minuta ora proposta, assim como as experiências americanas e colombianas.

2.3. Compensação Florestal no Distrito Federal

No Distrito Federal a regra que regulamenta a compensação florestal, como visto anteriormente, remonta a 1993 (Decreto Distrital no 14.783/93) e foi pensada originalmente para a área urbana, exigindo o replantio de 30 mudas para cada árvore de espécie nativa suprimida – ou 10 para as espécies exóticas - para fins de instalação de obras de qualquer natureza.

¹¹ Apud <http://www.ambiente.sp.gov.br/programanascentes/>, acessado em 03/05/2017.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Referido decreto, que internalizava no Distrito Federal regras comuns a outras cidades do país, que costumam exigir o replantio de árvores nativas suprimidas em áreas públicas ou mesmo privadas, era, em sua origem, o que se costuma chamar de “decreto autônomo”, ou seja, que não vinha para regulamentar ou detalhar a forma de implementação de leis existentes, mas criava por si mesmo obrigações e direitos a terceiros, o que a fragilizava juridicamente. Em 2002, no entanto, foi aprovada a Lei Distrital no 3031/02, que por sua vez veio suprir a lacuna jurídica então existente, emprestando base legal ao decreto de quase uma década antes, como reconhecido por meio do Parecer Jurídico 039/2014 – PROMAI/PGDF.

A Lei Distrital nº 3031/02, que estabelece a Política Florestal do Distrito Federal, traz, junto com a Lei Federal 12651/12, o marco legal dentro do qual a compensação florestal deve ocorrer no Distrito Federal. Em resumo, estipula o seguinte:

- O Distrito Federal deve manter uma cobertura silvestre em torno de 50% (cinquenta por cento) de seu território (art.4º, d)
- Deve haver compensação pelo desmatamento de “vegetação secundária” para fins de parcelamento do solo ou qualquer edificação para fins urbanos (rodovias, distritos industriais, mineração etc.), **na forma do regulamento** (art.44);
- Deve haver compensação, por meio da recuperação de ecossistema semelhante em área no mínimo duas vezes maior à área degradada, quando do desmatamento de Áreas de Preservação Permanente – APPs (art.45, §1º)

A Lei de Política Florestal do Distrito Federal, no entanto, nunca foi especificamente regulamentada. Como forma de se suprir essa omissão, continuou-se a utilizar, no quesito específico da compensação, o Decreto Distrital no 14.783/93, que passou a ser entendido como o regulamento da lei, tal como reconhecido no parecer supra citado.

Ocorre, no entanto, que referido decreto, editado quase uma década antes da lei que veio a regulamentar e nascido num contexto muito distinto, sempre teve muitas



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

limitações enquanto uma regra de compensação florestal propriamente dita. Primeiro porque se refere apenas a supressões ocorridas em áreas urbanas, não alcançando as muitas conversões que ocorrem legal ou ilegalmente em área rural, para fins agrícolas ou mesmo urbanos (parcelamento de novas áreas). Segundo porque mede o passivo a ser compensado pelo número de árvores suprimidas, um equivoco grave para uma unidade da federação totalmente inserida no bioma Cerrado, que abriga diversas fitofisionomias nativas com baixa densidade de árvores, mas com grande diversidade de outras variedades de plantas, como são os casos dos campos rupestres e os campos limpos. Terceiro porque prevê a compensação apenas por meio da recuperação de áreas via plantio de mudas, a única técnica de restauração existente à época, mas algo que, como visto, vem se demonstrando bastante ineficaz.

O fato é que, com mais de duas décadas de aplicação, a compensação florestal guiada pelo Decreto Distrital 14783/93 apresentou resultados muito pífios, com poucos casos de sucesso para serem mostrados. Continuamos a perder remanescentes de Cerrado – dados do projeto Terraclass Cerrado indicam que o DF tem em torno de 40% de seu território com cobertura nativa, ante os 50% exigido por lei – e pouco fizemos para amenizar essa perda por meio das compensações florestais, pois a maior parte delas fracassou, por razões variadas que vão desde técnica inapropriada, baixa qualidade dos serviços prestados, descuido dos detentores das áreas objeto de recuperação posteriormente ao plantio, dentre outros. Diante dessa situação, em 2003 o mecanismo de compensação foi modificado (Decreto Distrital 23.585/03) para permitir que o empreendedor pudesse converter 50% de seu débito em recursos a serem investidos na “melhoria do meio ambiente”. Ou seja, diante das dificuldades em se atingir os objetivos do decreto original (evitar a perda líquida de áreas verdes), optou-se por transformar a compensação florestal numa forma de arrecadar recursos para o funcionamento normal dos órgãos ambientais (atualmente o IBRAM), o que é um desvirtuamento da idéia original e do próprio sentido da compensação florestal. Da forma como é utilizado hoje, a compensação florestal se aproxima mais de uma taxa por desmatamento, onerando os empreendimentos sem garantir em contrapartida a proteção ou recuperação do Cerrado.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Além dos problemas de ordem prática, há diversos outros de ordem jurídica. Como o Decreto Distrital 14783/93 foi pensado para regular a supressão de árvores em áreas urbanas, há diversos questionamentos sobre a possibilidade de sua aplicação em áreas rurais, mesmo que convertidas para área urbana, havendo inclusive pareceres jurídicos contraditórios dentro dos órgãos governamentais distritais, o que gera grande insegurança jurídica. Há necessidade premente, portanto, de ajustar a regra específica ao marco legal existente, que prevê claramente a necessidade de compensação florestal por conversão de áreas rurais em urbanas, e assim acabar com a incerteza hoje existente pela adaptação de uma regra pensada para um contexto a situações totalmente distintas.

2.4. Outros aspectos do Decreto Distrital 14783/93: tombamento de árvores e gestão de áreas verdes urbanas

O Decreto Distrital 14783/93, no entanto, não trata apenas da compensação florestal. A rigor, referido diploma legal trata do tombamento de espécies arbóreas, elencando uma lista de espécies que automaticamente são qualificadas como “Patrimônio Ecológico do Distrito Federal” (Sucupira Branca, Ipês, Perobas, Jacarandás, Pequis, dentre outros), as quais seriam imunes ao corte em área urbana (art.1º). A compensação seria devida no casos de necessidade de remoção de indivíduos desses espécies e impossibilidade de replantio em outra área.

Ele trata também, de forma indireta, das regras de gestão das áreas verdes públicas, delegando à NOVACAP a gestão dessas áreas – o que inclui a autorização de corte (art.3º) e a responsabilidade pela poda/supressão de árvores – na Região Administrativa I e das Administrações Regionais nas demais regiões (art.9º). Pelas regras do decreto a indicação das áreas nas quais deveria haver o replantio de árvores caberia a essas duas organizações, mas a prática administrativa acabou delegando esse poder ao IBRAM, criado 14 anos depois da edição do decreto (2007).

Esses são dois aspectos que também vêm demonstrando problemas em sua implementação. A definição de um conjunto genérico de espécies tombadas, ou seja, imunes a corte salvo autorizações específicas, acabou por sobrecarregar o órgão ambiental (IBRAM) com um número enorme de pedidos de autorização de podas ou



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

supressões de indivíduos isolados. Cada pedido deve apresentar uma justificativa, deve ser assinado por um técnico e implica na abertura de um processo administrativo, que por sua vez deve ser analisado por um servidor público tecnicamente qualificado. Esse sistema gera uma burocracia imensa, drenando tempo e recursos do órgão ambiental para processos de baixa importância ambiental ao mesmo tempo em que onera todos os empreendedores ou indivíduos que precisem fazer qualquer tipo de poda ou supressão de indivíduos tidos como tombados, mesmo que tenham sido eles que o plantaram. Como resultado, do ponto de vista dos cidadãos e empresas, os processos demoram excessivamente; ao mesmo tempo, os servidores do órgão ambiental, altamente qualificados, desperdiçam seu tempo e conhecimento para analisar poda de árvores ou supressão de indivíduos que podem ter pouca relevância ambiental ao invés de, por exemplo, monitorar a perda ou recuperação da cobertura nativa do Distrito Federal, monitorar os projetos de restauração, pensar em políticas de incentivo à recomposição da vegetação nativa, dentre outras tantas atividades da maior relevância para a agenda ambiental. É uma situação reconhecida pela maioria como de perde-perde.

Apesar da antiguidade da regra, não há qualquer análise ou monitoramento do de seus efeitos sobre a conservação e restauração de espécies ameaçadas de extinção – parte significativa das espécies tombadas. Pelo contrário, dada a impossibilidade física, tecnológica e econômica de se monitorar a supressão de todo e qualquer indivíduo nativo no território do Distrito Federal, mesmo em áreas particulares, a avaliação geral é de que há uma imensa “clandestinidade” nessa seara, pois a imensa maioria dos cidadãos simplesmente suprimem as árvores de seus quintais sem sequer saber dessa proibição e necessidade de compensação. Pior. Caso saibam, é possível que a regra, ao invés de estimular o aumento da presença das espécies tombadas na paisagem do Distrito Federal, iniba seu replantio, pois um cidadão ciente da burocracia que terá que atravessar para cortar um indivíduo de alguma dessas espécies pode muito bem optar por plantar outras espécies, inclusive exóticas, cuja supressão será sempre mais simples. Esse é um efeito perverso de políticas de proteção ambiental mal planejadas e que vem sendo reportado em outros locais do país, como nos estados da Mata Atlântica nos quais produtores rurais eliminam qualquer regeneração de espécies ameaçadas de extinção em



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

seus imóveis com o receio de que no futuro não poderão mais realizar limpeza de pastos ou utilizar a área para outras finalidades.

3. Resumo das regras propostas na minuta de decreto

Diante do cenário anteriormente traçado o GT legislação da Aliança Cerrado se debruçou sobre os problemas já identificados na regra em vigor e buscou boas experiências que pudessem inspirar uma modernização no mecanismo, de forma que ele possa realmente servir como instrumento de proteção e recuperação dos ecossistemas nativos, contribuindo assim para que alcancemos a meta estabelecida em lei de manter 50% do território distrital com cobertura nativa.

Com base numa detalhada análise dos problemas encontrados no atual sistema, do arcabouço legal nacional e distrital a respeito da matéria, bem como na experiência de outros estados em relação a diversos dos aspectos abordados no Decreto Distrital 14783/93 – autorização de supressão de vegetação nativa, compensação florestal, gestão e manejo de áreas verdes públicas, declaração de imunidade ao corte, outros – o GT Legislação desenvolveu, após um ano de trabalho, um novo mecanismo de compensação e elaborou uma minuta de novo decreto.

Importante ressaltar que esse novo decreto, que revogará na integralidade o Decreto Distrital 14783/93, virá para suprir a lacuna deixada com a não regulamentação dos artigos 44 e 45, §1º da Lei Distrital 3031/02, bem como o disposto nos artigos 26, 27 e 33 da Lei Federal 12651/12, que tratam, respectivamente, da autorização para supressão de vegetação nativa, com necessidade de compensação ou reposição florestal¹²; da obrigação de compensação pelo desmatamento de áreas que servem de

¹² Art. 26. A supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá do cadastramento do imóvel no CAR, de que trata o art. 29, e de prévia autorização do órgão estadual competente do Sisnama.

(...)

§ 4º O requerimento de autorização de supressão de que trata o caput conterá, no mínimo, as seguintes informações:

(...)

II - a reposição ou compensação florestal, nos termos do § 4o do art. 33;



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

habitat para espécies ameaçadas de extinção¹³; e da obrigação de reposição florestal¹⁴. Está, portanto, não apenas lastreado nas melhores experiências nacionais e internacionais e no conhecimento acumulado pelos órgãos e técnicos envolvidos com a questão no Distrito Federal, mas também no marco legal atualmente existente, algo que não ocorre com a regra hoje em vigor. Vem para suprir uma importante lacuna jurídica e estabilizar as relações nesse campo.

A regra ora proposta traz, em síntese, os seguintes avanços:

Compensação florestal mais inteligente e eficiente

- Haverá compensação sempre que for suprimido remanescente nativo para fins de uso alternativo do solo (urbanização ou uso agrícola), seja em área urbana ou rural (art.12).
- O objetivo central da compensação é assegurar, em outra área, a recuperação ou manutenção, por longo prazo, das funções ambientais da área que foi convertida (art.13), de forma que preferencialmente ela ocorrerá mediante a conservação ou recuperação de área por ação direta ou indireta do empreendedor (art.14 c/c art.15, §3º).
- A compensação financeira permanece como uma possibilidade, mas limitada a 50% do total devido (art.15, IV c/c art. 19).
- A compensação ocorrerá mediante a preservação voluntária de remanescentes de cerrado (assegurada por meio de servidão ambiental, Reserva Legal adicional à mínima necessária ou Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN – art.18) assim como com a recuperação da

¹³ Art. 27. Nas áreas passíveis de uso alternativo do solo, a supressão de vegetação que abrigue espécie da flora ou da fauna ameaçada de extinção, segundo lista oficial publicada pelos órgãos federal ou estadual ou municipal do Sisnama, ou espécies migratórias, dependerá da adoção de medidas compensatórias e mitigadoras que assegurem a conservação da espécie.

¹⁴ Art.44, § 1º São obrigadas à reposição florestal as pessoas físicas ou jurídicas que utilizam matéria-prima florestal oriunda de supressão de vegetação nativa ou que detenham autorização para supressão de vegetação nativa.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

vegetação nativa em áreas com algum nível de proteção legal permanente (APP, RL, servidão, Unidade de Conservação de domínio público– UC – art.15, I e II c/c arts.16 e 17).

- Recuperação de APPs e RLs só será considerada válida para fins de compensação se: a) estas estiverem localizadas em imóveis inscritos no Cadastro Ambiental Rural – CAR, situados em áreas de muito alta ou alta prioridade para a conservação e recomposição do Cerrado no Distrito Federal (segundo o mapa mais adiante explicado); b) tiverem sido desmatadas anteriormente a 2008; e c) no imóvel não exista área rural consolidada incidente sobre as mesmas (art.16). Com isso, o decreto direciona recursos da compensação florestal para a recuperação de áreas da mais alta importância para produção de serviços ambientais, apoiando os produtores rurais a regularizarem seus passivos ambientais – nesse aspecto tornando operacional o disposto no art. 29 do Decreto Distrital 37931/16, que regulamenta o Programa de Regularização Ambiental do Distrito Federal – PRA/DF – ao mesmo tempo em que induz a recuperação plena das APPs degradadas, algo que não é mais obrigatório pela lei florestal federal em todas as situações, mas que, com esse incentivo, poderá ser garantido nas regiões de mais alta relevância ambiental.
- A área a ser compensada será calculada de acordo com os seguintes fatores:
 - a) A importância ambiental da região onde está localizada a área de passivo e a de ativo (art.14, II e Anexo I), segundo mapa de áreas prioritárias para conservação e recuperação do DF (a ser publicado e atualizado pela SEMA/IBRAM – art.36). Áreas prioritárias valem mais do que as não prioritárias, de forma que se houver passivo em área prioritária a ser compensando em área não prioritária haverá um inflator grande; se o passivo for em área não prioritária e o ativo em área prioritária, praticamente não haverá inflator. Se passivo e ativo



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

estiverem na mesma categoria de área haverá inflator menor. No geral, os fatores de compensação variam de 0,8 hectares compensados para cada hectare suprimido a 11,5 hectares por cada hectare suprimido, dependendo da escolha do empreendedor (segundo regras definidas no Anexo I).

- b) O grau de conservação da vegetação nativa tanto na área de passivo como de ativo, de forma que a supressão de uma área de baixa qualidade ambiental, se compensada em ativo de alta qualidade, haverá um deflator e vice-versa (art.14, III e Anexo I).
- c) Se o ativo é um remanescente já conservado ou área a ser recuperada. Se for área a ser recuperada haverá um inflator, pois nesta os serviços ambientais serão recuperados apenas a longo prazo, na medida em que os serviços da área voluntariamente conservada já estão plenos (Anexo I). Haverá um fator de compensação para aqueles que optarem por restaurar áreas com mais dificuldades para recuperação (com erosão avançada, antigas cavas de mineração etc.), de forma que possam recuperar uma área relativamente menor, já que os custos são maiores (Anexo I, Tabela 8).
- d) Se a supressão ocorrer em APP, a compensação deverá ser necessariamente por meio de recuperação e no mínimo no dobro da área suprimida, como determina o art.45 Lei 3031/02 (item 3 do Anexo I).
- e) O cálculo base será feito levando em consideração que o uso alternativo do solo é urbano. Se a supressão ocorrer para atividade agrícola haverá um deflator, já que nessas áreas os serviços ambientais não são totalmente perdidos e elas podem um dia voltar a se transformar em vegetação nativa (Anexo I, item 4). Em sendo ela convertida, posteriormente, para fins urbanos, haverá novamente compensação, baseada na vegetação original (art.14, §2º).



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

- Para a supressão de árvores isoladas (acima de 50) haverá também compensação florestal, medida com base no número de indivíduos suprimidos, numa razão que varia de 15 a 40 indivíduos compensados por indivíduo suprimido

Estímulo à regeneração natural e plantio de nativas com simplificação da burocracia

- A supressão, pelo proprietário rural, de indivíduos isolados situados em área destinada a uso alternativo do solo em pousio (até 5 anos sem uso – Lei Federal 12651/12, art. 3º, XXIV), provenientes de regeneração situada em meio a reflorestamento homogêneo (pinus, eucalipto etc.) ou em área de servidão administrativa (passagem de tubos, fiação elétrica, margens de estradas etc.) oriundos de rebrota não dependerá de autorização e não implicará em compensação ambiental (art.9º e 11). Com isso, espera-se, por um lado, evitar uma burocracia desnecessária, já que se a área foi legalmente convertida para uso alternativo, não tem porque controlar a supressão de indivíduos nativos. Por outro lado, busca-se desestimular que produtores rurais queimem essas áreas ou cortem os indivíduos regenerantes por receio de que mais adiante não poderão fazê-lo caso a regeneração natural se expresse, o que acaba tendo efeito contrário aos objetivos de conservação, pois redundaria em menos e não mais árvores nativas na paisagem.
- O plantio de vegetação nativa em área de uso alternativo do solo é livre, não dependendo sua supressão de autorização ou compensação, mas apenas de informação ao IBRAM caso o proprietário tenha o objetivo de explorá-la (art.8º). Com isso, não só estamos adequando a legislação distrital ao disposto na Lei Federal 12651/12 (art.35, §1º), como



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

estamos diminuindo os óbices ao plantio de espécies nativas, um dos objetivos da Lei da Política Florestal do Distrito Federal (art.4º, II).

Regras mais claras e qualificadas para o manejo das áreas verdes públicas (praças, parques urbanos, canteiros, áreas *non edificandi*, outras)

- O plantio, manejo e supressão de árvores nas áreas verdes públicas urbanas é de responsabilidade da NOVACAP, que poderá realiza-los de acordo com seu plano de manejo dessas áreas e para tanto não precisará de autorização ou compensação, mesmo que se trate de árvores nativas (art.24, §1º e 2º). Isso simplifica a gestão dessas áreas, que atualmente demanda, em diversos casos, intervenção do IBRAM para autorizar a supressão de indivíduos.
- A NOVACAP elaborará, em conjunto com a Secretaria de Gestão do Território e Habitação – SEGETH e SEMA, um *Plano Diretor de Arborização Urbana*, o qual definirá a estratégia de gestão das áreas verdes urbanas, identificando, por exemplo, regiões nas quais a qualificação da arborização é necessária para melhorar a permeabilidade do solo e recarga de aquíferos, definindo estratégia para implantação de áreas verdes que aumentem a permeabilidade ecológica no ambiente urbano, dentre outros (art.24, §8º). Esse plano, que será debatido com a sociedade, servirá de base para atuação da NOVACAP e todos que se credenciarem para realizar o manejo das áreas verdes urbanas.
- Poderão ser credenciados, pela NOVACAP, cidadãos que, uma vez capacitados, terão autorização para fazer voluntariamente poda de árvores situadas em regiões pré-estabelecidas, desde que de acordo com as condições por ela estabelecidas. Isso permitirá uma maior eficiência



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

na gestão dessas áreas, por meio de parceria com a sociedade, estimulando a cidadania ambiental (art.24, §6º).

- A supressão de indivíduos arbóreos em área verde urbana para a instalação de obras de utilidade pública ou interesse social sujeitará o empreendedor à compensação florestal, mediante o depósito de valor correspondente no Fundo Único de Meio Ambiente – FUNAM, em conta a ser gerenciada pela NOVACAP para a finalidade de implementação do *Plano Diretor de Arborização Urbana* (art.25).

Simplificação dos procedimentos para retirada de árvores nativas em quintais e jardins de terrenos particulares

- O plantio, poda e supressão de indivíduos arbóreos isolados, nativos ou exóticos, localizados em áreas *non edificandi* no interior de lotes particulares regularizados situados na Macrozona Urbana é livre, não necessitando de informação, autorização ou compensação. Isso desonera os particulares do ônus de ter que obter autorização para supressão de árvores que muitas vezes foram eles que plantaram, desonera o órgão ambiental de ter que analisar anualmente centenas de pedidos de poda ou supressão de indivíduos (foram quase 300 em 2016) e permite que o Distrito Federal tenha condições de criar uma política de incentivo à arborização urbana que não passe pelo controle – ineficaz – de supressões individuais.

Racionalização do processo de declaração de imunidade ao corte de árvores situadas na área urbana

- Não haverá mais “espécie tombada”. Poderão ser declarados imunes de corte pelo Governo do Distrito Federal, na forma do art.4º, b, da Lei Distrital 3031/02, indivíduos arbóreos (ou conjunto de indivíduos) em função de sua raridade, excepcional beleza, importância histórica ou função ambiental desempenhada, estejam eles situados em área pública ou privada, em processo que começa com demanda da população, a



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

qual é qualificada pelo IBRAM e chancelada pelo CONAM. Com isso, haverá uma grande diminuição na burocracia desnecessária ao mesmo tempo em que se qualifica o instrumento para de fato proteger indivíduos que tenham valor para a sociedade.

4. Análise técnica e jurídica de pontos fundamentais do decreto

A seguir apresentamos uma explicação mais detalhada de alguns dos dispositivos centrais da minuta de decreto, justificando-os do ponto de vista técnico e jurídico. Optou-se, por uma questão de tamanho do parecer e suficiência argumentativa, por abordar apenas os temas centrais ou que geraram algum tipo de questionamento por parte de outros órgãos do Distrito Federal consultados ao longo do processo.

4.1. Da natureza jurídica da compensação florestal

Antes de iniciar propriamente a análise de pontos específicos do decreto e da engenharia jurídica a eles associada, importante repassar os contornos jurídicos de alguns conceitos fundamentais, cuja compreensão é condição à correta interpretação das regras ora estabelecidas.

Como asseverado no item 2.1, a compensação florestal é um mecanismo que tem como objetivo central mitigar e evitar a perda líquida de vegetação nativa e habitats. Do ponto de vista jurídico, no entanto, há uma rica discussão na doutrina acerca de sua natureza, sobressaindo, no entanto, a corrente que entender ser ela uma obrigação de natureza civil voltada para a compensação de um dano futuro, decorrente do princípio do poluidor-pagador.

De fato, a compensação se afasta dos tributos (taxas, tarifas e impostos) porque não se trata de uma obrigação pecuniária compulsória, como definido no art.3º do Código Tributário Nacional. Em regra a compensação se configura numa obrigação de fazer, vale dizer, de promover ações que tentem, do ponto de vista ecológico, compensar os prejuízos decorrentes da implantação de determinado empreendimento. Não se trata, portanto, de uma obrigação pecuniária e seus contornos exatos não estão – e nem poderiam estar, dada a complexidade do assunto – definidos em lei (sujeito



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

passivo, base de cálculo, hipóteses de incidência, alíquota etc.), o que o afasta das obrigações de natureza tributária, que devem respeito ao princípio da legalidade estrita.

Esse entendimento foi referendado pelo Supremo Tribunal Federal que, ao julgar a ADI 3378/2008, proposta pela Confederação Nacional da Indústria – CNI, reiterou que a compensação ambiental prevista no art.36 da Lei Federal 9985/00¹⁵ (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC) – instituiu um pouco diferente da compensação florestal, mas que comunga de alguns princípios comuns – tem natureza compensatória, não havendo, portanto, que seguir os princípios estabelecidos no Código Tributário Nacional.

O Tribunal de Contas da União – TCU, analisando o caso da compensação ambiental¹⁶, chegou ao entendimento de que ela tem caráter indenizatório, afastando assim sua classificação como receita tributária. *In verbis*:

“Os arts. 225, § 3º, da CF e 4º, inciso VII, da Lei 6.938/1981, definem o caráter indenizatório das receitas decorrentes da imposição aos poluidores do meio ambiente e sanções pelos danos causados. A dicção destes dispositivos revela que a compensação ambiental também é de natureza indenizatória.”

Essa é, como dito anteriormente, a linha da corrente majoritária entre os doutrinadores do direito ambiental. Segundo a melhor doutrina, a compensação ambiental tem natureza reparatória, tratando-se da reparação de danos futuros, devida em razão da existência de danos não mitigáveis ou não evitáveis, identificados durante a

¹⁵ Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento

¹⁶ Acórdão nº 1853/2013 – TCU – Plenário



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

realização do licenciamento ambiental antes mesmo de sua ocorrência¹⁷. Segundo MELLO & NEVIANI:

“no direito ambiental, quando existe menção a compensação de danos, entende-se que houve a ocorrência de uma lesão irreversível ao meio ambiente, a qual não pode ser objeto de reparação in natura ou de retorno ao status quo ante. Por isso, essa lesão deve ser convertida na chamada compensação ecológica, mediante o oferecimento de bens ou serviços que representem algum benefício ao entorno, ou na reparação pecuniária, mediante o pagamento de valor em dinheiro, com o objetivo de assegurar a conservação de funções ecológicas equivalentes.

(...)

Em geral, as prestações obrigacionais mesclam dois tipos de obrigação – de fazer e de dar – as quais, assim como qualquer outra prestação desse perfil, poderão ser executadas diretamente pelo empreendedor ou por meio da contratação de um terceiro para tal finalidade. Logo, o recurso envolvido nessa transação é privado com finalidade pública, apenas se tornando público após a entrega do bem ou cumprimento da obrigação” (grifos nossos)¹⁸

Analisando especificamente a compensação ambiental que, como dito anteriormente, tem algumas diferenças em relação à compensação florestal, o TCU, no acórdão AC-2650-48/09-P, deixa claro que se trata de um recurso de natureza privada, que não integra e não deve integrar o orçamento público:

¹⁷ MELLO, Andréia e NEVIANI, Flávia, “Reflexões sobre o regime jurídico da compensação ambiental como instrumento de fortalecimento da conservação”, in GELUDA, Leonardo et. Al. *Desvendando a compensação ambiental: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros*. Rio de Janeiro: Funbio, 2015.

¹⁸ Op. Cit., pg.123.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

“Na verdade, a lei criou uma única obrigação, obrigação de fazer, apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação. Nesse mister, o empreendedor irá mobilizar seus recursos, financeiros ou não, e os empregará (destinará) para implantar e manter unidades de conservação.

(...) Cabe ao empreendedor destinar esses recursos, emprega-los, mas não lhe é facultado repassá-lo a órgão estatal para que este decida como emprega-los. A obrigação legal deve ser cumprida diretamente pelo empreendedor, destinatário da lei, sem a necessidade de promover qualquer ingresso de recursos nos cofres públicos”

A compensação florestal no Distrito Federal vai exatamente nessa linha. Decorrente, como visto, do disposto no art.44 da Lei Distrital 3031/02, que exige compensação sempre que houver conversão de áreas secundárias de Cerrado para uso urbano (indústrias, habitação, transporte, saneamento etc.), bem como o disposto nos artigos 26, 27 e 33 da Lei Federal 12651/12, que exige compensação quando do desmatamento de áreas que sirvam de habitat para espécies da fauna ou da flora ameaçados de extinção, a compensação florestal não é um tributo pelo uso de um recurso público; antes de tudo, é uma forma de indenizar a sociedade pela perda de determinadas funções ecológicas existentes na área suprimida, a qual só pode ser realizada por meio de uma obrigação de fazer, vale dizer, de entregar à sociedade outra área com importância ambiental equivalente.

Embora a compensação florestal tenha, evidentemente, valor econômico, já que implicará na aquisição de áreas para conservação ou de insumos para a restauração, ela não se configura na obrigação de dar determinada quantia de recursos pecuniários ao Estado. Decorrente do princípio do poluidor-pagador, ela obriga o próprio causador do dano a encontrar e ofertar à sociedade – não ao Estado - uma solução para compensar os impactos causados. Eventualmente ela poderá ocorrer de forma indireta, por meio do depósito de recursos equivalentes no Fundo Único de Meio Ambiente – FUNAM para



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

financiamento exclusivo de ações de conservação e restauração do Cerrado, ocasião na qual o Estado atuará como mero gestor – não titular – dos recursos.

Essa é, aliás, a regra vigente para a imensa maioria das espécies de compensação ecológica (gênero do qual a compensação florestal é espécie). No âmbito do licenciamento ambiental há inúmeros casos de compensação devida diretamente pelo empreendedor, para as quais nem se cogita o repasse de recursos para o Estado. É o caso, por exemplo, de ações de preservação de espécies ameaçadas de extinção decorrente da construção de uma hidrelétrica em sua área natural de ocorrência, ou da construção de novas moradias em função da remoção de famílias para a construção de uma rodovia. Em todos esses casos o empreendedor é o responsável direto pela obrigação de dar ou fazer (as compensações em geral mesclam esses dois tipos de obrigação).

4.2. Da destinação de recursos ao Fundo Único de Meio Ambiente - FUNAM

Inobstante a clareza da doutrina majoritária, do posicionamento do STF e do TCU quanto à natureza civil, compensatória, da compensação ambiental, o que lhe confere um status de recurso privado a ser utilizado em prol da reposição de um bem público – os serviços ambientais perdidos com a conversão da vegetação nativa para uso alternativo do solo – a proposta elaborada adotou uma postura de cautela, calcada nas mais recentes decisões judiciais e do próprio TCU, com relação à possibilidade de conversão da obrigação de fazer em obrigação de dar determinada quantia pecuniária e, sobretudo, com relação a sua destinação.

O Decreto Distrital 14783/93, como já dito, foi alterado em 2002/2003 (foram duas alterações no mesmo sentido) para alterar a forma de cumprimento da obrigação de compensação florestal. O Decreto Distrital 23585/03 permitiu que, a critério da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – hoje o IBRAM – metade da obrigação de compensação fosse convertida em recurso pecuniários a serem investidos em “benefício do meio ambiente”. *In verbis*:



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Art. 1º - Os parágrafos 2º e 3º, do artigo 8º, do Decreto nº 14.783, de 17 de junho de 1993, passam a vigorar com a seguinte redação:

§ 2º - A erradicação de um espécimen nativo ou de um espécimen exótico, acarretará ao seu responsável, a obrigatoriedade do plantio de 30 (trinta) e 10 (dez) mudas, respectivamente, de espécies nativas, podendo essa quantidade, a critério da Secretária de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, ser reduzido em até 50% (cinquenta por cento), atendidas as seguintes condições:

I – a redução será autorizada pela Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos mediante compensação;

II – a compensação de que trata o Inciso I, será revertida em benefício do meio ambiente, do Parques Ecológicos e de Uso Múltiplo e das Unidades de Conservação do Distrito Federal, na forma de prestação de serviço, doação de equipamento e/ou execução de obras por intermédio de acordo formal;

III – a contrapartida será prestada em valores que se igualem ao custo total do plantio das mudas não compensadas considerando para tal, a aquisição de mudas, a abertura das covas, adubação e acompanhamento até 02 (dois) anos depois do plantio;

IV – 03 (três) orçamentos do plantio das mudas praticados por empresas especializadas e legalmente constituídas no Distrito Federal serão submetidos à apreciação e à aprovação da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos e, somente depois de definido seu valor, será firmado acordo escrito para efetivar a compensação na forma prevista no inciso II.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Em função dessa alteração, desde então, em praticamente todos os casos de compensação florestal, há a conversão da compensação *in natura*, vale dizer, com o replantio de vegetação nativa, em compensação genérica, vale dizer, mediante disponibilização de recursos financeiros para compra de equipamentos, contratação de serviços ou outras atividades de “benefício ao meio ambiente”. Para sua operacionalização o IBRAM criou uma Câmara de Compensação Ambiental e Florestal – CCAF¹⁹ que tem como função aprovar as propostas de “conversão” da compensação florestal feitas pela equipe técnica do IBRAM. O sistema funciona, resumidamente, da seguinte forma:

- a) O empreendedor, ao assinar o Termo de Compromisso de Compensação Florestal, assume a obrigação de disponibilizar determinada quantia em dinheiro para o custeio de serviços, obras ou equipamentos a serem indicados pelo IBRAM;
- b) A equipe técnica do IBRAM elabora uma proposta de gasto desses recursos, a qual pode ser desde contratação de estudos necessários à execução da política distrital até compra de equipamentos como carros, computadores e até cadeados;
- c) A CCAF analisa e aprova a destinação dos recursos;
- d) O empreendedor custeia diretamente a realização de serviços ou compra de equipamentos e os entrega ao IBRAM.

Essa sistemática, embora tenha sido aperfeiçoada em anos recentes, tem um conjunto de fragilidades. A primeira, de ordem prática, é que para ser realizada a compensação “em pecúnia”, tem que haver uma coincidência perfeita entre a dívida de determinado empreendedor e a necessidade do órgão ambiental. Pela regra atual não é possível que dois empreendedores, por exemplo, juntem esforços para contratar um mesmo serviço ou construir uma mesma obra. Isso dificulta a realização da compensação. A segunda, de ordem jurídico/ambiental, é que esse tipo de “compensação” na realidade acaba drenando recursos que deveriam ser investidos

¹⁹ Atualmente regulamentada pela Instrução Normativa IBRAM nº 130 de 2016.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

realmente na compensação pela perda de serviços ambientais decorrentes da conversão da vegetação nativa para o custeio de atividades que são de competência ordinária do órgão ambiental, como aquisição de equipamentos de uso comum. Isso significa, a nosso ver, um desvirtuamento do instituto, já que os recursos que deveriam ser excepcionais, usados para garantir a “melhoria do meio ambiente” – em outros termos, garantir *adicionalidade* – acabam sendo usados para despesas correntes, substituindo a fonte orçamentária como base para o custeio dos investimentos do órgão ambiental. A terceira, decorrente da anterior, é que ao ser usada para o custeio de despesas correntes do órgão ambiental, a compensação perde sua natureza de obrigação privada, como visto anteriormente, e passa a ter uma configuração – imprópria - de imposto ou taxa pelo uso de recursos naturais, algo não previsto na legislação e que, como visto, não é sua função.

Além de todas as fragilidades do sistema atual de “compensação indireta” apontadas acima, há uma última, maior que todas as anteriores, e que decorre do recente posicionamento tanto do TCU quanto do Judiciário em relação à forma de execução da compensação ambiental. Abaixo explicamos a situação.

Até 2009 a compensação ambiental era executada, na esfera federal, nos mesmos moldes nos quais é executada atualmente em nível distrital, e como a parte “convertida” em pecúnia da compensação florestal é também executada. Por meio do Acórdão AC-2650-48-P, o TCU adotou o seguinte posicionamento:

AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL. RECURSOS DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. LEI Nº. 9.985/2000. CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRA. INEXISTÊNCIA. GESTÃO DE RECURSOS POR ÓRGÃO PÚBLICOS. IMPOSSIBILIDADE. RECOMENDAÇÕES. 1. O art. 36 da Lei nº. 9.985/2000 cria para o empreendedor, nos casos nela previstos, obrigação de fazer, consistente em praticar atos para apoiar a implantação e a manutenção de unidades de conservação. 2. O empreendedor encontra-se obrigado a destinar



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

e empregar recursos seus, até o limite legal, nessa finalidade específica. 3. A execução direta dessas atividades pelo empreendedor decorre diretamente da disciplina legal. 4. A Lei não cria para o empreendedor obrigação de pagar ou recolher certa quantia aos cofres públicos, a título de compensação ambiental, nem há respaldo legal para arrecadação, cobrança ou exação de qualquer pagamento ou contribuição a esse título. 5. Não há previsão legal para que recursos, destinados pelo empreendedor, para apoiar a implantação e manutenção de unidades de conservação, sejam arrecadados, geridos ou gastos pelos órgãos públicos responsáveis pela fiscalização ambiental ou pela gestão das unidades de conservação. 6. Ao órgão de licenciamento ambiental cabe apenas definir o montante destinado pelo empreendedor a essa finalidade, bem como as unidades de conservação a serem criadas ou apoiadas pelas atividades custeadas por recursos privados. (grifos nossos)

Apesar desse entendimento, o relatório técnico que embasou o voto – parcialmente acolhido pelo relator - reconheceu ineficiências no modelo de aplicação direta dos recursos pelos empreendedores. *In verbis*:

“Ressalta-se que essa forma de execução faz com que muitos empreendedores, que não dispõem, em sua estrutura organizacional, de setor específico ou corpo técnico apto para tratar da área ambiental, tenham que montar ou contratar equipe para executar os recursos da compensação ambiental, com custos adicionais para a realização de seus empreendimentos, fato esse que vem sendo objeto de questionamento (...).

(...) Dessa feita, falhas nas normas, na atuação da Entidade e a ausência de regras específicas para disciplinar a atuação dos



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

empreendedores privados têm levado à gestão ineficaz e ineficiente dos recursos (...)” (grifos nossos).

Essa situação já havia sido reconhecida pelo próprio ICMBIO, que, em razão disso, criou um Fundo de Compensação Ambiental junto à Caixa Econômica Federal, através do qual os empreendedores se desoneravam da obrigação de compensação com o mero depósito de recursos financeiros equivalentes. Como o TCU, naquela feita, entendeu que se tratam de recursos privados, que não podem ser geridos pelo Estado, fez a seguinte recomendação:

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

Com base nesse achado e nessa recomendação, algo contraditórios, o ICMBIO alterou a forma de cumprimento da obrigação de compensação ambiental, criando uma “conta gráfica” junto à CEF, através da qual os recursos dos empreendedores eram depositados, mas não eram executados pelo órgão público, mas sim pelos próprios empreendedores a partir de determinações do órgão.

Em 2013 o TCU²⁰ reviu sua posição adotada em 2009 com relação ao uso dos recursos da compensação ambiental. Nos termos da deliberação final, o tribunal entendeu que, embora de natureza privada, a obrigação de compensação ambiental pode ser feita de forma direta, vale dizer, pelo próprio empreendedor – algo reconhecido como ineficiente, pelas razões anteriormente expostas – ou indireta, mediante

²⁰ Acórdão nº 1853/2013 – TCU – Plenário



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

contratação de terceiros ou gestão dos recursos pelo Estado. Nesse último caso, no entanto, entendeu o tribunal que “se empresas colocam à disposição da administração pública recursos próprios a título de cumprimento de certa obrigação legal, renunciando sobre eles, de forma expressa ou tácita, qualquer direito de propriedade, tais valores, por evidente, constituem **receita pública, a ser arrecada, gerida e aplicada mediante regular processo orçamentário e financeiro.**”

Com base nesse entendimento, baseado na percepção de lacuna de regulamentação, o TCU vedou o depósito de recursos em contas escriturais da Caixa Econômica Federal, obrigando que, nessa modalidade, eles passassem a ser internalizados no Orçamento Geral da União. Nesse acórdão, chegou às seguintes conclusões:

“Constata-se que há instrumentos similares à compensação ambiental operacionalizados via conta gráficas que transitam pelo OGU, como o Programa-Garantia Safra e o Projeto Nacional de Ações Integradas Público-Privadas para Biodiversidade. Isso revela que o ICMBio pode valer-se da capilaridade da CAIXA para a execução da compensação, por meio da celebração de instrumento adequado, mesmo que a compensação seja incluída no OGU e com os recursos financeiros recolhidos via única do Tesouro Nacional.

(...) O princípio da unidade de tesouraria deve ser observado no recolhimento das receitas da compensação ambiental, conforme previsto na CF, art. 164, § 3º, e na Lei 4320/64, art. 56. Os arts. 164, § 3º, da CF; 56 da Lei 4320/1964 e 1º da MP 2170-36/2001 consagram o princípio da unidade de tesouraria. Estes dispositivos definem que as disponibilidades de caixa da União, de suas autarquias e fundações públicas devem ser depositadas e movimentadas por meio da conta única do Tesouro Nacional. Esta regra também é aplicável aos recursos da compensação



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

ambiental, movimentados na forma atual: depósitos na Caixa e pagamentos por autorização do ICMBio.

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

Esse novo entendimento do TCU, portanto, indica que a compensação ambiental, quando transformada em recursos financeiros, ou seja, não executada diretamente pelo empreendedor, deve necessariamente transitar pelo orçamento público, mesmo que protegido contra os riscos de contingenciamento, dada a natureza obrigatória e direcionada do gasto.

Esse entendimento vai na linha do posicionamento, também recente, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, quando da análise do acordo que o Estado mantinha com o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – FUNBIO, organização sem fins lucrativos especializada na gestão de recursos destinados à execução da política ambiental. Pela sistemática adotada no RJ, foi desenhado e estruturado um mecanismo operacional e financeiro conhecido como Fundo Mata Atlântica, o qual passou a receber os recursos da compensação ambiental, assim como a CEF. Nesse caso, no entanto, foi feita uma parceria com o FUNBIO para que ele administrasse os recursos e garantisse sua correta aplicação, cabendo à Secretaria Estadual de Meio Ambiente apenas a deliberação sobre a destinação dos recursos *vis-a-vis* as necessidades das unidades de conservação estaduais, assim como a fiscalização e o controle dessas operações.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Embora esse sistema tenha demonstrado resultados inegáveis²¹, o TJ/RJ entendeu, de forma divergente com a maior parte da doutrina, inclusive com o entendimento do TCU e STF, que os recursos da compensação ambiental têm natureza pública e que, dessa forma, deveriam ser recolhidos ao Fundo Estadual de Conservação Ambiental – FECAM, sob a alegação de que esse fundo, previsto na Constituição Estadual, tem como origem de receitas “empréstimos, repasses, doações, subvenções, auxílios contribuições, legados ou **quaisquer outras transferências de pessoas físicas ou jurídicas nacionais, estrangeiras ou internacionais, de direito público ou privado, diretamente ou através de convênios**” (art.3º, Lei Estadual 1060/86). Segundo o voto condutor, todos os recursos financeiros, públicos ou privados, referentes ao meio ambiente, deverão ser vertidos ao FECAM (art. 3º da Lei Estadual nº 1.060/86²²), independentemente da natureza pública ou privada do recurso. E conclui assim:

“Concluo que, no Estado do Rio de Janeiro, os montantes de recursos (compensação ambiental) referidos no art. 36 da Lei do SNUC, por força da legislação estadual, têm natureza jurídica de receita pública, pouco importando a sua consideração como valor público ou privado.”

Essa decisão, que está sendo contestada no Superior Tribunal de Justiça – STJ, aponta, assim como o TCU, que independentemente da natureza da obrigação, se ela se transformar em recursos pecuniários, e não em obrigação de dar ou fazer coisa certa, tem que circular pelo orçamento público. Por essa razão, embora discordemos do entendimento jurídico esposado em ambas decisões – de que os recursos da compensação, apenas porque se transformam em pecúnia, se transformam em públicos e são naturalmente fonte de receita desses fundos – adotamos uma posição de cautela no

²¹ Ver, a respeito, <http://www.oeco.org.br/colunas/colunistas-convidados/fundo-da-mata-atlantica-do-rio-de-janeiro-sob-ameaca/>

²² Art. 3º - Constituem-se em recursos do FECAM:

[...]

e) empréstimos, repasses, doações, subvenções, auxílios contribuições, legados ou quaisquer outras transferências de pessoas físicas ou jurídicas nacionais, estrangeiras ou internacionais, de direito público ou privado, diretamente ou através de convênios;

[...]

g) outros recursos eventuais.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

desenho da nova regra e prevemos que os recursos da compensação, quando transformados em pecúnia, devem ir para o Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal – FUNAM, diferentemente do que ocorre hoje, quando o recurso é executado diretamente pelo empreendedor em “ações de melhoria do meio ambiente”.

O FUNAM, criado pelo artigo 73 da Lei 41/89, que trata da Política Distrital de Meio Ambiente, tem como missão destinar recursos “exclusivamente à execução da política ambiental do Distrito Federal” (art.73, caput). A lei define a origem de seus recursos da seguinte forma:

Art. 74. Constituem recursos do Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal – FUNAM:

I – os provenientes de dotações constantes do Orçamento do Distrito Federal destinados ao meio ambiente;

II – as contribuições, subvenções e auxílios da União, do Distrito Federal e de suas respectivas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações;

III – os resultantes de convênios, contratos e acordos celebrados entre o Distrito Federal e instituições públicas e privadas, cuja execução seja de competência da Secretaria do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, observadas as obrigações contidas nos respectivos instrumentos;

IV – os recursos resultantes de doações, como sejam, importâncias, valores, bens móveis e imóveis que venha a receber de pessoas físicas e jurídicas ou de organismos públicos e privados, nacionais, estrangeiros e internacionais;

V – os recursos provenientes de taxas, multas e indenizações relativas a danos causados ao meio ambiente, bem como a reversão de cauções de que trata o parágrafo único do art. 10;



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

VI – rendimentos de qualquer natureza que venha a auferir como remuneração decorrente de aplicação do seu patrimônio;

VII – outros recursos que, por sua natureza, possam ser destinados ao Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal.

Como se vê, as fontes de recursos do FUNAM/DF são, genericamente, as mesmas do FECAM/RJ. Isso não significa, a nosso ver, que a compensação florestal deva ser necessariamente transformada em recursos financeiros e depositada no FUNAM, pois ela tem indubitavelmente, como visto, natureza privada. Mas, dado o entendimento mais recente do TCU, de que, quando transformada em pecúnia – algo que deve ser do livre arbítrio do empreendedor, que pode decidir pela execução direta ou indireta – a compensação tem natureza de receita pública e deve necessariamente transitar pelo orçamento público, é prudente indicar que esse recurso seja destinado ao FUNAM.

Nesse sentido, a minuta de decreto estipula em seu art.15, IV que uma das modalidades de cumprimento da obrigação de compensação será por meio da “conversão em recursos financeiros, com recolhimento de valor equivalente ao Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal e ao IBRAM”.

4.2.1. Limitações à conversão do dever de compensação florestal em recursos financeiros

Note-se que, quando da conversão em recursos financeiros, parte dos recursos continuarão a ser direcionados para uso do IBRAM, que os utilizará “na promoção de ações, aquisição de equipamentos e prestação de serviços destinados à gestão florestal realizada pelo órgão, segundo regulamentação específica” (art.19, §6º). Essa é uma hipótese muito mais restrita do que a atualmente em vigor (“em benefício do meio ambiente”) e muito mais ligada à gestão florestal propriamente dita, conferindo-lhe uma roupagem mais própria de compensação florestal, na medida em que apoiará o órgão a exercer seu poder de controle sobre o desmatamento e a monitorar a restauração florestal. A manutenção dessa fonte de recursos para o custeio de atividades do órgão é



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

decorrente do posicionamento da Presidência do IBRAM, que entende não ser possível abrir mão desses recursos, que hoje são utilizados para diversas finalidades. Trata-se, portanto, de uma forma de proporcionar uma transição suave entre o modelo atual e o novo, sem rupturas que redundem na paralisação de atividades importantes hoje exercidas pelo órgão ambiental com recursos de compensação florestal.

De qualquer forma, importante asseverar que a conversão em recursos financeiros será sempre uma opção do empreendedor, ou seja, do titular da obrigação de compensação (art.15, §3º), que poderá optar por realizá-la integralmente *in situ*, vale dizer, com a conservação ou restauração de vegetação nativa em áreas próprias ou de terceiros, ou poderá converter até 50% dessa obrigação em recursos financeiros (art.19, §1º).

A limitação da possibilidade de conversão em recursos financeiros – salvo exceções de pequenos desmatamentos (menores de 1 hectare), cujo custo de transação para compensação *in situ* seria muito grande para o devedor, que teria que buscar pequenas áreas para compensar, o que por sua vez também não tem tanta expressão ambiental – decorre do princípio basilar de que o objetivo da compensação florestal é efetivamente garantir a reposição dos serviços ambientais perdidos com a área convertida, o que só ocorre com o desmatamento evitado de uma área ou com a recuperação de uma já desmatada. A conversão em recursos financeiros, embora possa ser benéfica para a gestão florestal como um todo, na melhor das hipóteses significará uma compensação diferida no tempo, através de um mecanismo pelo qual o recurso é depositado no FUNAM e este poderá, em algum momento no futuro, utilizar esse recurso para financiar a recomposição da vegetação nativa ou aquisição de Cotas de Reserva Ambiental – CRA, remunerando produtores rurais que voluntariamente abriram mão de desmatar parte de seus imóveis (desmatamento evitado), dentre outras atividades de interesse da gestão florestal (art.19, §4º). Se, nessa hipótese, há um certo ganho de escala, com a reunião num único fundo de recursos que poderiam ser gastos de forma dispersa por diversos empreendedores, vários deles com pouca ou nenhuma aptidão para efetivamente realizar restauração florestal ou buscar áreas conservadas para compensação, há também perdas e riscos associados, decorrentes sobretudo da extrema



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

dificuldade que a Administração Pública tem em gastar de forma eficiente recursos financeiros colocados a sua disposição, bem como do risco de contingenciamento no uso desses recursos ou, pior, no uso de seus recursos para finalidades distintas daquelas inicialmente previstas, caso o superávit anual seja direcionado ao Tesouro Distrital, como disposto na Lei Complementar Distrital 292/00 (art.2º, §2º).

A CAESB, assim como a Terracap, em seus comentários à minuta de decreto sugere que, para empreendimentos “de utilidade pública e interesse social”, seja possível a conversão de 100% da obrigação em recursos financeiros. Segundo eles, “não é salutar travar o processo de supressão de vegetação e, conseqüentemente, o licenciamento ambiental ao exigir que o empreendedor apresente previamente proposta de compensação florestal e que esta seja aprovada pelo IBRAM como pré-requisito para a emissão da autorização ou licença para atividades ou obras em setores prioritários para a sociedade”. Argumentam que, com isso, o decreto afrontaria a Lei Orgânica do Distrito Federal, já que impediria, segundo sua visão, o alcance dos objetivos prioritários do Distrito Federal, a saber, transporte, segurança, moradia e saneamento básico.

Não assiste razão à CAESB. O novo modelo não irá, em hipótese nenhuma, “travar o processo de supressão de vegetação e, conseqüentemente, o licenciamento ambiental”, como alegado. Isso não vem acontecendo em São Paulo, onde ele já funciona há tempos, nem nos demais países nos quais também é implementado, em alguns casos há décadas. Pelo contrário, vislumbramos que o novo modelo trará mais segurança e agilidade aos empreendedores na medida em que traz regras claras que permitem que o cálculo da compensação seja efetuado anteriormente, inclusive, à apresentação do projeto de licenciamento ambiental. Mais. As novas regras permitirão que o próprio projeto seja elaborado levando em consideração a necessidade de compensação, permitindo que o empreendedor escolha as opções mais baratas dentre as disponíveis.

Devemos lembrar que a compensação florestal não é uma taxa ou imposto por poluição, mas uma forma de indenizar a sociedade de um dano causado, por meio de



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

uma obrigação de fazer ou entregar coisa certa. A conversão em recursos financeiros é uma exceção e deve ser assim tratada. Se a proposta da CAESB fosse aceita, todo o mecanismo seria perdido, pois é regra, e não exceção, o desmatamento por obras de utilidade pública ou interesse social.

Não haverá qualquer dificuldade em se realizar a compensação in situ. Basta que os empreendedores se organizem, sobretudo aqueles mais envolvidos no licenciamento de grandes obras, como é o caso da CAESB e Terracap. Com a nova regra em vigor, naturalmente surgirão proprietários interessados em ser remunerados por áreas voluntariamente conservadas e as próprias empresas podem já adquirir áreas – ou disponibilizar áreas que já são de sua propriedade, como é o caso da Terracap – nas regiões mais apropriadas (baixo custo da terra e alto grau de relevância ambiental) para formar estoques de terras aptas a servir de compensação. O próprio IBRAM irá, em até 180 (cento e oitenta) dias da entrada em vigor do decreto, criar e disponibilizar um banco de áreas privadas disponíveis para compensação florestal (art.37, II, alínea b), o que facilitará aos empreendedores, grandes ou pequenos, encontrar áreas disponíveis à compensação florestal. Importante frisar que tal sistema já existe em São Paulo²³, sendo totalmente factível, portanto, sua implementação no prazo estipulado, já que as bases do CAR já estão disponíveis.

Portanto, embora seja compreensível o receio diante do novo, temos segurança de que o novo modelo, que já é aplicado em outros lugares, não trará nenhum prejuízo ao licenciamento de obras no Distrito Federal. Pelo contrário, como mais adiante demonstrado, ele barateará em muito os atuais custos com compensação florestal.

4.2.2. Do mecanismo de cálculo da conversão da obrigação de compensação em recursos financeiros

A regulamentação da forma como ocorrerá a conversão está estabelecida no art.19, que por sua vez se remete ao Anexo III, que estabelece um mecanismo de cálculo que permite transformar uma obrigação originalmente medida em área (hectares) em recursos financeiros.

²³ Ver <http://www.ambiente.sp.gov.br/programanascentes/>



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Atualmente a conversão é feita com base na apresentação, pelo empreendedor, de três orçamentos de plantios de mudas por empresas locais. Como a dívida, atualmente, é baseada em mudas devidas, os orçamentos fazem uma estimativa de custo do plantio e cuidado por dois anos dessas mudas. Como visto anteriormente, essa é a fonte de muitos problemas, pois a regra parte do pressuposto – equivocado – de que o plantio de mudas e o cuidado por dois anos são condições suficientes para que uma área seja restaurada, quando não são.

Pelo mecanismo adotado, considera-se que a compensação ocorreria numa área a ser recomposta localizada em região de baixa importância ($Prd_r = 0,8$), em remanescente com baixo grau de conservação ($Qvn_r = 0,8$) e solo não degradado ($Dgs = 0,8$). Considera-se também que o valor de restauração dessa área seja de R\$ 30.000,00/ha (trinta mil reais por hectare), que vem a ser um valor propositadamente conservador para a restauração de áreas de Cerrado, ou seja, que seguramente cobrirá os custos de restauração de uma área, como pode ser visto na Tabela 1 anteriormente exposta (capítulo 1.2). Com isso, tenta-se assegurar que a conversão de fato possa ser compatível com o valor de restauro da maior parte das áreas no Distrito Federal.

A CAESB, assim como a Terracap, em seus comentários à minuta de decreto, solicita que a conversão seja feita com base no valor “médio” de restauração, considerando todas as técnicas disponíveis, e não, como previsto, o valor baseado na técnica mais cara, que é o plantio de mudas. Para eles, o valor base de conversão deveria ser de R\$ 19.300,00/ha (dezenove mil e trezentos reais por hectare), que entendem ser o “mais razoável”.

Entendemos diferente da CAESB. Dada que a conversão em recursos financeiros é uma opção do empreendedor – não uma obrigação – através da qual ele se desencarrega dos custos de transação inerentes à compensação *in situ*, vale dizer, com a conservação ou restauração de determinada área (busca da área, realização de contrato com o proprietário, negociação de valores, contratação de empresa para restauração etc.), e levando em consideração que ela, do ponto de vista ambiental, não é ideal, não se deve diminuir o valor. A conversão em recursos financeiros deve ter como base um



valor que cubra os custos de transação, que passarão do devedor da obrigação para o executor dos recursos, bem como seja capaz de recuperar qualquer área, mesmo aquelas que necessitem das técnicas mais complexas. Por essa razão não acolhemos a sugestão da CAESB.

4.3. Da compensação por área e não mais por indivíduos suprimidos

Como explicado anteriormente, a regra atualmente vigente, definida pelo Decreto Distrital nº 14783/93, é insuficiente, dentre outras razões, porque na realidade não resulta na efetiva compensação dos serviços ambientais (abrigo de fauna e flora, amenização do clima, infiltração de água, proteção do solo, outros) perdidos com a conversão de uma área com remanescentes de vegetação nativa para algum uso diverso (industrial, residencial, mineral, agropecuário etc.). Isso porque, focada no plantio de árvores, não busca reestabelecer ou proteger ecossistemas funcionais, princípio básico de qualquer sistema de compensação e objetivo último da regra positivada no art.44 da Lei Distrital 3031/02. Ademais, ao dizer que serão compensadas apenas as árvores suprimidas, deixa de lado outras formas de plantas nativas abundantes no Distrito Federal e igualmente importantes para a manutenção de serviços ambientais, muitas delas inclusive ameaçadas de extinção. Pior. Ao medir o impacto pela quantidade de árvores suprimidas, acaba, de forma inadvertida, subestimando o impacto sobre ecossistemas importantíssimos que, no entanto, não têm grande quantidade de árvores. É o caso, por exemplo, de campos úmidos, áreas da mais alta relevância para a produção e purificação da água, mas que naturalmente têm um estrato arbóreo muito rarefeito, embora tenham grande variedade de espécies herbáceas e arbustivas, uma das maiores do planeta.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Imagem 1. Campo Sujo, uma das fitofisionomias do Cerrado com baixa densidade de árvores, mas grande riqueza de espécies



Segundo o Inventário Florestal Nacional (2016) apenas 25% da área do Distrito Federal está coberta por “florestas”, ou seja, fisionomias com média ou alta densidade de árvores, enquanto outros 26% são campos, plantados ou naturais. Dentro daquilo que é considerado “floresta”, 56% é composto pela fisionomia Cerrado *Strictu Sensu*, o que inclui, nessa tipologia, fisionomias como Cerrado Ralo e Cerrado Rupestre, nas quais a presença de árvores é bastante baixa, mas a diversidade muito alta. Portanto, não faz sentido, para a realidade do Distrito Federal, medir o impacto de determinado empreendimento sobre a vegetação nativa a partir do critério exclusivo do número de árvores derrubadas, pois isso se aplica adequadamente apenas para uma parcela pequena das tipologias de vegetação nativa encontradas localmente (Matas de Galeria, Cerradão, Matas Secas, presentes em pouco mais de 9% do território), mas inadequadamente para a maior parte do que resta de vegetação nativa.

A opção adotada pelo decreto, de usar como base de cálculo da compensação a área convertida e não o número de árvores suprimidas, encontra guarida, portanto, não apenas na legislação nacional e distrital, como já demonstrado, mas também na melhor experiência nacional e internacional. Como visto, tanto a legislação americana, como a colombiana e paulista adotam esse critério, muito mais lógico, justo e efetivo do ponto de vista ecológico. Com a nova regra, o Distrito Federal passará a ter um instrumento que o auxiliará a alcançar, dentro de alguns anos, o desmatamento líquido zero de



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Cerrado, na medida em que passará a exigir a compensação de área por área, o que significa que para cada hectare desmatado haverá outro hectare (ou mais) recuperados ou que deixarão de ser desmatados.

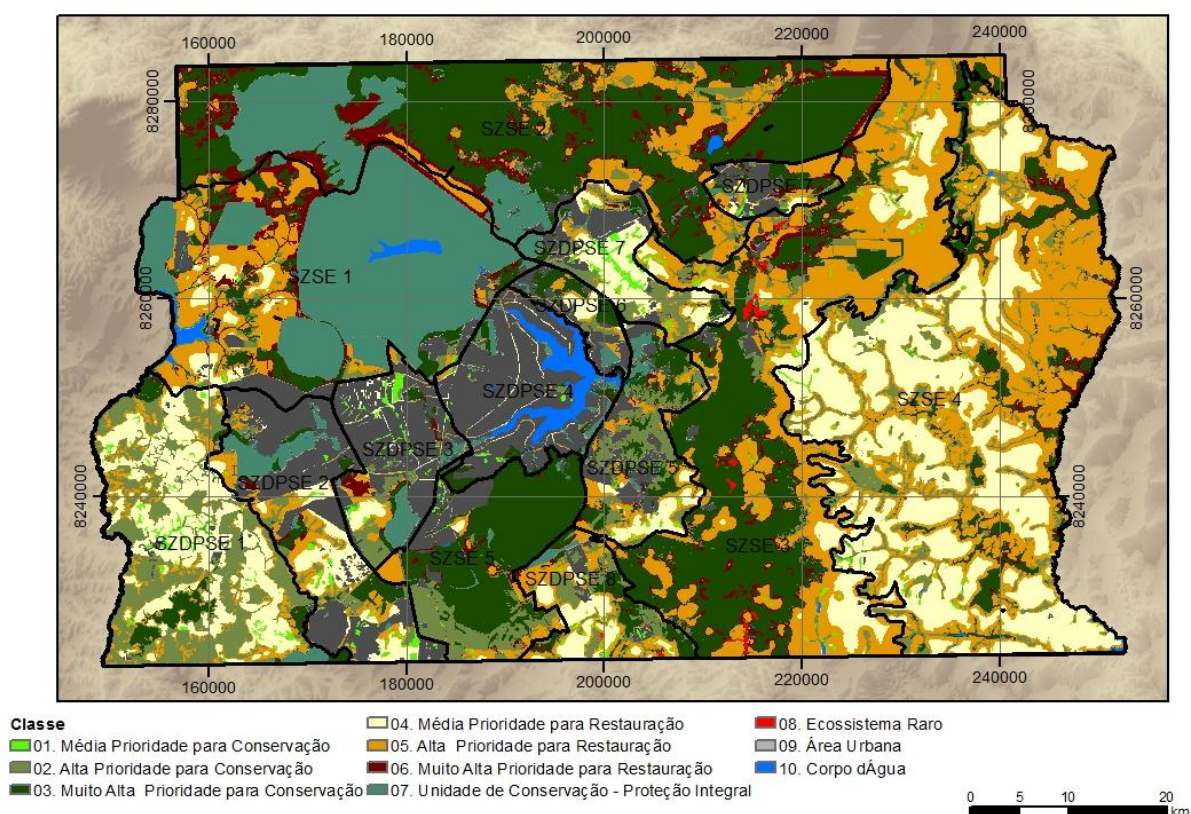
4.3.1. O Mapa de Áreas Prioritárias à Conservação e Recomposição do Cerrado no Distrito Federal

A definição da quantidade de área a ser compensada, como já explicado, dependerá não apenas do tamanho da área suprimida, mas também da importância do local onde ocorrerá a supressão (passivo) e do local onde se pretende realizar a compensação (ativo). Essa sistemática, muito mais inteligente que a atual, é inspirada na regra paulista, que também qualifica tanto a área de passivo como a de ativo para calcular o tamanho de área a ser compensada. Para tanto, ela estará calcada num mapa de relevância ambiental, denominado “Mapa de Áreas Prioritárias à Conservação e Recomposição do Cerrado no Distrito Federal” já em fase final de elaboração, que indicará objetivamente quais são as regiões mais ou menos importantes para conservação e restauração no Distrito Federal, assim como ocorre nos casos paulista e colombiano. Na página seguinte uma versão ilustrativa, ainda não definitiva, do que será o Mapa de Áreas Prioritárias à Conservação e Recomposição do Cerrado no Distrito Federal, a ser publicado em até 120 dias da publicação do decreto (art.36).



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
 Assessoria Jurídico Legislativa

Imagem 2. Mapa de Áreas Prioritárias à Conservação e Recomposição do Cerrado no Distrito Federal – versão preliminar de maio de 2017.





GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

O mapa acima foi gerado com a utilização do aplicativo LegalGeo (Oakleaf et al, 2017), que permite integrar as diversas camadas de dados de interesse para avaliar as oportunidades de restauração e conservação, e também aplicar pesos distintos conforme a abordagem a ser considerada no cenário. São cinco componentes que podem ser enfatizados pelo aplicativo: Biodiversidade, Serviços Ambientais, Requerimentos Legais, Paisagem e Risco. Os parâmetros de cada componente podem ser ajustados de acordo com a ênfase e/ou realidade da área analisada.

Para alimentar o aplicativo com informações espaciais necessárias para a definição das áreas prioritárias para restauração e conservação no Distrito Federal foi levantado e reunido um conjunto de dados espaciais da região a ser analisada e que são relevantes a esse processo, como demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 5. Dados e respectiva fonte de informação utilizados nas análises para definição das áreas prioritárias no Distrito Federal, DF.

Dado	Fonte	Escala
Uso e cobertura do solo	IBRAM	1:25.000
Unidades de Conservação (UCs)	ICMBIO – UCs federais IBRAM – UCs do Distrito Federal	Multiescala de 1:10.000 até 1:250.000
Raridade biológica (ecossistemas mais sensíveis, como os ambientes úmidos – e.g. murundus, palmeiral, veredas)	IBRAM	Multiescala de 1:10.000 até 1:250.000
Área de Proteção de Mananciais (APM)	CAESB	1:500.000
Nascentes	SICAR	Dado não homologado em mutiescala de 1:5.000 até 1:25.000
Risco de perda de solo	SEMA (base de dados do projeto de ZEE-DF)	Multiescala de 1:10.000 até 1:100.000
Risco de contaminação de aquífero (recarga de aquífero)	SEMA (base de dados do projeto de ZEE-DF)	Multiescala de 1:10.000 até 1:100.000
Zoneamento Ecológico Econômico ¹	SEMA (base de dados do projeto de ZEE-DF)	Multiescala de 1:10.000 até 1:100.000

1. Foram considerados os limites de subzonas e suas respectivas vocações de acordo com a minuta apresentada na Audiência Pública de abril de 2017, os quais por sua vez são fruto de pelo menos três anos de trabalho da equipe técnica envolvida.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

O mapa foi gerado levando em consideração pesos iguais para todos os componentes e para todas as subzonas, independentemente das características de cada área com relação a sua vocação determinada pelo projeto de ZEE. Assim, ganharam maior pontuação as áreas que são concomitantemente mais importantes para recarga de aquífero, têm vegetação nativa, estão próximas de Unidades de Conservação e no interior de APMs, e assim por diante. As UCs de proteção integral, assim como as zonas de vida silvestre das APAs, foram automaticamente consideradas como da mais alta relevância.

Assim, foi definido um critério de classificação em 3 classes (muito alta, alta e média importância). Para cada classe aplicou-se o critério de classificação de intervalo igual de valores encontrados em cada subzona, ou seja, se os valores dessa subzona compreendem entre 0 e 100, a faixa mais baixa abrange a pontuação de 0 a 33, a intermediária de 34 a 66 e a mais alta de 67 a 100, sendo respectivamente, média, alta e muito alta importância. Desse modo, obtivemos um critério objetivo de divisão.

Como as subzonas tem diferentes vocações, foi aplicado um ajuste nos limites, de forma que foram mantidas as 3 classes, mas com intervalos de valores distintos entre si. Nas subzonas vocacionadas à conservação (as Subzonas Ecológico Econômicas de Produção de Serviços Ecossistêmicos - SZSE), o intervalo das áreas de mais alto grau de prioridade é maior do que o "padrão", enquanto que nas vocacionadas a outras atividades econômicas (Subzonas Ecológico Econômicas de Dinamização Produtiva com Equidade – SZDPE) esse intervalo tende a ser menor. Assim, o mapa, que ainda está em fase final de ajustes, indicará proporcionalmente mais áreas prioritárias nas SZSE do que nas SZDPE, respeitando, assim, o trabalho de planejamento no desenvolvimento do território já feito no âmbito da elaboração do ZEE.

4.3.2. Do mecanismo de cálculo da área a ser compensada

Segundo o método de cálculo previsto no Anexo I da minuta de decreto, haverá fatores de ponderação para a área a ser suprimida (Fator Passivo ou F_p) e para a área na qual ocorrerá a compensação (Fator Ativo ou F_a). O Fator Passivo será calculado com



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

base tanto na importância da área, segundo o mapa, como a qualidade da vegetação impactada, segundo levantamento de campo específico. O Fator Ativo será calculado do mesmo modo, ou seja, com base na importância da área e na qualidade da vegetação, acrescentando-se alguns elementos distintos quando tratar-se de compensação por conservação ou por restauração. No primeiro caso se adiciona o elemento *raridade do ecossistema*, enquanto no segundo caso se adiciona o elemento *status de degradação do solo*, ou seja o grau de dificuldade para recomposição da vegetação nativa naquele local.

Com os fatores de ponderação adotados será sempre mais “caro”, vale dizer, implicará na compensação de mais área, quando o empreendimento estiver localizado nas regiões de muito alta prioridade e mais “barato” quando estiver localizado numa região de média prioridade. Se o empreendedor optar por compensar numa região de muito alta prioridade, no entanto, ele vai precisar de menos área para realizar a compensação de um dado empreendimento do que se fosse realiza-la numa região de média prioridade. Portanto, será sempre melhor para o empreendedor evitar o desmatamento nas regiões de muita alta prioridade ao mesmo tempo em que lhe será benéfico realizar a compensação nessas mesmas áreas. Isso faz com que o mecanismo de compensação florestal, finalmente, seja um indutor de conservação ambiental dentro de alguma estratégia previamente definida, algo que não ocorre hoje.

A sistemática adotada na minuta de decreto, portanto, avança em relação ao modelo colombiano, que qualifica apenas o local no qual haverá a supressão, exigindo que a compensação ocorra em outra região “equivalente”, o que gera certa subjetividade e não induz necessariamente que ela ocorra nas regiões mais importantes. Com o modelo adotado na minuta de decreto, haverá tanto um desincentivo ao desmatamento nas áreas mais prioritárias como um incentivo à conservação ou restauração nessas mesmas áreas, na mesma linha do modelo paulista. Abaixo alguns exemplos para ilustrar o funcionamento do mecanismo:



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Tabela 6. Simulações de funcionamento do mecanismo de cálculo da compensação florestal

Tamanho da área desmatada (ha)	Localização do empreendimento	Status de conservação da vegetação suprimida	Localização da área de compensação	Status de conservação vegetação na área de compensação	Tamanho da área compensada (ha)
50	Muito Alta Prioridade	Alto	Muito Alta Prioridade	Alto	173
50	Muito Alta Prioridade	Alto	Média Prioridade	Alto	345
50	Média Prioridade	Alto	Muito Alta Prioridade	Alto	76

A definição dos fatores de compensação foi elaborada com o apoio profissional da *Conservation Strategy Fund* – CSF, que, como já ressaltado anteriormente, fez não apenas uma revisão bibliográfica de outros mecanismos de compensação existentes em outras partes do mundo, como levou a cabo uma análise com rigor científico, baseada no *Método de Experimento de Escolha*, para ajudar o grupo à frente da elaboração da minuta na definição de fatores de compensação. Para tanto, fez, em novembro de 2016, uma oficina com especialistas em conservação do Cerrado e membros do GT Legislação da Aliança Cerrado, na qual confrontou os presentes com diversas opções de cenários, formados por um conjunto de critérios ecológicos em diferentes configurações. Cada participante do experimento faziam múltiplas escolhas sobre quais cenários seriam mais adequados à restauração ou à conservação. Foram coletadas 600 respostas a partir das quais os pesos de cada critério foram estimados.

O estudo foi muito útil para se definir uma taxa razoável de compensação, a qual foi posteriormente validada com análises econômicas baseadas no custo da terra (ver capítulo 5). Ele, no entanto, apontava para taxas de compensação que chegavam a 14 vezes o tamanho da área suprimida, algo muito acima do praticado em São Paulo, na Colômbia ou mesmo no Peru e que encareceria demasiadamente alguns



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

empreendimentos. Por essa razão a SEMA, em consonância com o grupo da Aliança Cerrado, fez a opção de manter a política do Distrito Federal em consonância com a praticada em outros locais e limitou o fator de compensação a 11, no máximo, e 0,8, no mínimo.

Tanto a Terracap como a CAESB, embora tenham participado do grupo que elaborou os elementos centrais da minuta, entendem que deve haver isenção (Terracap) ou facilidades (CAESB) para a compensação realizada por empreendimentos de utilidade pública ou interesse social. Segundo elas, isso deveria ocorrer “para que não sejam inviabilizados economicamente tais empreendimentos” (Despacho nº 051/2017 – NUAMB/TERRACAP). Essa avaliação, no entanto, não procede e a proposta, se fosse incorporada, destruiria a própria regra, na medida em que grande parte dos empreendimentos geradores da obrigação de compensação ambiental são ou de utilidade pública ou de interesse social.

A compensação florestal, tal como elaborada na minuta, é uma *precificação* da perda ambiental ocorrida com a instalação de determinado empreendimento. Ela indica economicamente ao empreendedor qual a melhor opção a ser adotada, o que leva a um menor impacto, já que as opções ambientalmente melhores são as mais baratas. Se houvesse isenção ou facilidades para determinados tipos de empreendimentos – os mais comuns no Distrito Federal, importante frisar – haveria uma distorção nesse sinal econômico, de onde decorreria que para esses empreendedores tanto faria instalar seu empreendimento numa área muito relevante do ponto de vista ambiental como em outra de baixa relevância. Seria, em resumo, a anulação da própria regra. Importante frisar que a compensação florestal não tem caráter punitivo ou arrecadatório: ela deve ser um instrumento de indução a decisões que levem em conta a variável ambiental, que induzam ao menor impacto possível, algo que se perderia com isenções ou facilidades para esse ou aquele tipo de empreendimento. Como será demonstrado mais adiante, o mecanismo proposto é não só mais eficiente, mas em grande parte dos casos muito mais barato do que o atual. Já haverá, portanto, uma desoneração para essas e outras empresas apenas com a aprovação da nova regra. Não é necessário, nem admissível,



pelas razões expostas, isenção do pagamento da compensação para qualquer empreendimento.

4.4. Da compensação por meio da conservação voluntária de vegetação nativa

Uma das grandes novidades da regra proposta e que mais efeitos benéficos pode trazer é permitir que a compensação se dê, para além da recuperação da vegetação nativa em alguma área degradada, também por meio da conservação voluntária, vale dizer, para além do mínimo exigido em lei, de remanescentes de vegetação nativa, evitando que sejam desmatados.

Essa lógica já é aplicada tanto nos Estados Unidos como na Colômbia, tendo sido também muito recentemente incorporado ao sistema paulista (ver capítulo 2). Ele traz um conjunto de vantagens em relação ao modelo atual, a saber:

- a) A recuperação de uma área degradada é muito cara (de R\$ 4 mil a R\$ 30 mil reais por hectare, em média, dependendo da situação de degradação da área – ver capítulo 1), demorada (vinte anos ou mais) e altamente incerta, dada as grandes chances de insucesso, como vem demonstrando a experiência local e nacional. Já a compra de uma área preservada, ou aquisição de uma Cota de Reserva Ambiental – CRA, é em geral mais barata (de R\$ 15 mil a R\$ 20 mil reais por hectare, numa estimativa conservadora - ver capítulo 5) e ainda por cima evita a perda de uma área que já está produzindo, em sua plenitude, serviços ambientais para a sociedade. Ou seja, benefícios²⁴ que com a recuperação demorariam, na melhor das hipóteses, considerando que a restauração tenha sucesso, vinte anos ou mais para estarem novamente disponíveis à sociedade, com a conservação são imediatamente garantidos. Troca-se, portanto, o incerto pelo certo, o futuro pelo imediato, com imensos ganhos ambientais para a sociedade.

²⁴ Abrigo da fauna silvestre, conservação de espécies da flora ameaças de extinção, proteção do solo, regulação do clima, ciclagem da água, embelezamento da paisagem, outros.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

- b) Ao permitir que a compensação se dê por meio da aquisição de CRAs ou do arrendamento de servidões ambientais, a nova regra de compensação florestal permitirá a criação de um sistema de pagamento por serviços ambientais para proprietários rurais que voluntariamente protegeram mais vegetação nativa do que o mínimo estabelecido pelo Código Florestal. Isso significa a criação, pela primeira vez na história do Distrito Federal, de um mercado para áreas ambientalmente conservadas, o que, por sua vez, significa mudar radicalmente o paradigma de que áreas conservadas não tem nenhum valor. Com isso, se estará criando um poderoso mecanismo de incentivo à conservação em áreas privadas ou sob uso particular.

Para que haja garantia de que a área conservada permaneça íntegra no médio ou longo prazo é condição estabelecida na nova regra que ela esteja protegida por um dos mecanismos jurídicos hoje existentes, quais sejam, a servidão ambiental, a Reserva Legal adicional à mínima necessária ou a Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN.

A servidão ambiental é uma figura prevista no art.9º A da Lei Federal 6938/81, com redação atual dada pela Lei Federal 12651/12. Segundo o referido dispositivo legal, “o proprietário ou possuidor de imóvel, pessoa natural ou jurídica, pode, por instrumento público ou particular ou por termo administrativo firmado perante órgão integrante do Sisnama, limitar o uso de toda a sua propriedade ou de parte dela para preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes, instituindo servidão ambiental”. Por meio da servidão, o proprietário ou possuidor do imóvel rural abre mão, temporária ou permanentemente, do direito de desmatar parte ou todo de sua área. Essa limitação deve durar pelo menos 15 anos (art.9º B, §1º), podendo ser, no entanto, eterna. Uma vez instituída a servidão ela será registrada não apenas na matrícula do imóvel (Lei Federal 6938/81, art.9º A, §5º), quando se tratar de área titulada, mas também no registro do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (art.12, V, Decreto Distrital 37931/16), neste caso também em caso de posse a justo título.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

De acordo com a previsão legal, são deveres do proprietário do imóvel serviente, entre outras obrigações estipuladas no contrato:

- a) manter a área sob servidão ambiental;
- b) prestar contas ao detentor da servidão ambiental sobre as condições dos recursos naturais ou artificiais;
- c) permitir a inspeção e a fiscalização da área pelo detentor da servidão ambiental;
- d) defender a posse da área serviente, por todos os meios em direito admitidos.

No caso da compensação florestal, o detentor da obrigação de compensação – o empreendedor que venha a desmatar uma área para a instalação de uma atividade econômica – poderá instituir servidão ambiental em um imóvel que já seja seu, em área equivalente àquela necessária para realizar a compensação, ou poderá assinar um contrato de cessão ou alienação da servidão instituída em imóvel de terceiro (art.9 B, §3º, Lei Federal 6938/81). Nesse último caso, estipulará, por meio da livre negociação, um preço a ser pago pela vinculação da servidão a sua área, remunerando o detentor do imóvel serviente.

A Reserva Legal adicional à mínima necessária é, como estipulado no inciso XXVI do art.2º da minuta de decreto, a “parcela da Reserva Legal de determinado imóvel rural que incida sobre área adicional aos 20% mínimos estabelecidos pela Lei Federal 12651/12”. Em resumo, toda área gravada como RL que exceda os 20% do imóvel exigidos por lei são considerados adicionais e podem ser objeto de compensação florestal. Assim como a servidão, isso pode ocorrer em imóvel do próprio detentor da obrigação de compensação florestal ou no de terceiro. Nesse último caso deverá haver algum tipo de relação contratual entre ambos, na qual o proprietário ou possuidor do imóvel ateste que concorda com que a área seja objeto de compensação florestal.

Em ambos os casos a área passa a ter um nível especial de proteção legal, sendo seu desmatamento considerado crime ambiental (art.38, Lei Federal 9605/98) e infração administrativa, passível de multa de R\$ 5000 por hectare (art.51, Decreto



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Federal 6514/08). Por serem áreas legalmente protegidas passam a estar sob monitoramento dos órgãos ambientais (IBRAM e IBRAMA), razão pela qual devem estar inscritas no CAR.

As servidões ambientais, no entanto, podem ter prazo determinado, diferentemente da Reserva Legal. A minuta de decreto previu essa situação e prevê que, para casos de servidões temporárias – o prazo mínimo estipulado em lei é de 15 anos (Lei Federal 6938/81, art.9º B, §1º) – será possível haver a compensação, mas ela terá que ocorrer em área maior para compensar essa limitação temporal (art. 18, §1º). A razão para se admitir servidões temporárias é de ordem prática e estratégica: sendo a servidão uma limitação ao uso econômico da terra assumida voluntariamente, há naturalmente grande receio do proprietário ou legítimo possuidor em concretizá-la, sobretudo quando ela for eterna. Obrigar que apenas servidões eternas fossem passíveis de compensação, como quer, por exemplo, a Associação de Engenheiros Florestais do Distrito Federal, poderia significar o fracasso da idéia, pois é muito pouco provável que um número significativo de proprietários aceitasse essa limitação em caráter definitivo, sobretudo num contexto, como o atual, no qual áreas conservadas valem muito pouco. Essa, aliás, a razão pela qual a lei previu servidões temporárias. Permitir que servidões temporárias – 15 anos no mínimo, o que não é tão pouco - sejam aceitas possibilita que mais áreas entrem no mecanismo, não só gerando uma oferta maior de áreas para os devedores de compensação, mas sobretudo protegendo imediatamente uma quantidade maior de área, a qual pode permanecer protegida com a consolidação de outras políticas de valorização de áreas privadas protegidas, algo que ocorrerá apenas no médio ou longo prazo. Portanto, em resumo, melhor mais área protegida por menos tempo do que nenhuma área protegida por tempo nenhum, que é a alternativa mais provável de ocorrer caso fosse obrigatório apenas servidões eternas.

4.5. Da compensação por meio da recomposição da vegetação nativa em áreas degradadas ou alteradas

4.5.1. Da possibilidade de recuperação de áreas degradadas ou alteradas situadas em imóveis particulares



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Como brevemente explicado anteriormente, uma das formas de compensação continuará sendo por meio da a recomposição da vegetação nativa em áreas com algum nível de proteção legal permanente (APP, RL, servidão, Unidade de Conservação de domínio público– UC – art.15, I e II c/c arts.16 e 17).

Atualmente não há regra que regule o **local** no qual haverá a compensação florestal por meio da recomposição da vegetação nativa. A prática mais recente tem levado a que ela ocorra em Unidades de Conservação de domínio público, locais em que há algum grau de permanência na proteção. Inobstante serem áreas sob domínio do Poder Público e legalmente protegidas, muitos são os casos de insucesso da restauração por falta de cuidado do gestor da área – IBRAM ou ICMBIO – o que permite que os restauros sejam atingidos por incêndios, roçagens, invasões, dentre outros problemas. Ademais, como pela regra atual o compensador tem que cuidar dos plantios apenas por dois anos, muitas vezes ele é “entregue” sem que tenha efetivamente atingido um grau de resiliência mínimo que garanta sua sobrevivência mesmo sem cuidados intensivos.

Uma das inovações da minuta de decreto em apreço é a possibilidade de que a compensação ocorra não apenas em UCs, mas também em APPs e RLs degradadas, ou seja, em áreas sob domínio particular. Sendo áreas legalmente protegidas, ou seja, que não podem ser convertidas para uso alternativo do solo (Lei Federal 12651/12, art.7º e 12), elas têm a permanência necessária para evitar que uma área restaurada por meio da compensação venha a ser destinada para outro uso, inutilizando todo o investimento e esforço empreendido, como já ocorreu em casos pretéritos de compensação que ocorreram em áreas públicas não protegidas. Ademais, a recuperação dessas áreas tem uma vantagem relativa em relação às UCs: o proprietário ou legítimo possuidor, detentor do passivo, tem todo interesse em que a área se recupere, de forma que terá interesse também em apoiar e zelar pelo projeto de recomposição da vegetação nativa. Em resumo, haverá menos riscos de que as áreas venham a ser abandonadas e mais possibilidade, portanto, de que a recuperação ocorra de fato.

Com essa novidade, o sistema distrital se aproxima do paulista, que já permite há anos que a compensação ocorra por meio da recuperação de áreas protegidas situadas



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

em terras particulares, especialmente APPs. A recuperação de APPs e RLs, no entanto, só será considerada válida para fins de compensação se:

- a) estas estiverem localizadas em imóveis inscritos no Cadastro Ambiental Rural – CAR, o que garante monitoramento remoto contínuo e transparência nas informações²⁵;
- b) Os imóveis estiverem situados em áreas de muito alta ou alta prioridade para a conservação e recomposição do Cerrado no Distrito Federal (segundo o Mapa de Áreas Prioritárias à Conservação e Recomposição do Cerrado no Distrito Federal);
- c) as áreas tiverem sido desmatadas anteriormente a 2008, data de corte estipulada na Lei Federal no 12651/12 para a “consolidação” de desmatamentos ilegais ocorridos na vigência do Código Florestal de 1965 (Lei Federal 4771/65); e
- d) no imóvel não exista área rural consolidada incidente sobre as mesmas (art.16), ou seja, todas as áreas protegidas estejam efetivamente com vegetação nativa protegida ou em recuperação.

Uma das questões suscitadas quando surgiu a idéia de permitir a recuperação de APPs e RLs degradadas como forma de compensação florestal foi quanto à adicionalidade dessa operação, na medida em que, em tese, o particular é detentor de um passivo ambiental e teria que, de qualquer maneira, recupera-lo, não fazendo sentido, nessa visão, que ela venha a ser objeto de compensação. Esse raciocínio, no entanto, é incompleto. Em primeiro lugar, ao condicionar que a compensação ocorra apenas em imóveis que não tenham área rural consolidada incidente sobre APP ou RL, a regra estará permitindo a recuperação de áreas que, em muitos casos, não seriam mais recuperadas, já que foram anistiadas pela nova lei florestal nacional. Como grande parte das anistias incidiram sobre os imóveis de até 4 módulos fiscais e como esses correspondem a mais de 90% dos imóveis no Distrito Federal, percebe-se que essa será uma situação muito comum.

Ademais, a adicionalidade não deve ser medida apenas dessa forma. A minuta também direciona a compensação apenas para as RLs e APPs degradadas situadas em

²⁵ Ver <http://www.car.gov.br/publico/imoveis/index>



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

áreas de muito alta ou alta relevância para recuperação, ou seja, áreas que são muito importantes para produção de água, reconexão de corredores ecológicos, controle da erosão, dentre outros aspectos ambientalmente relevantes. Muitas das áreas que serão recuperadas por meio da compensação não o seriam de outra forma, mesmo que com obrigação legal, como alguns estudos sobre o efeito do CAR na recuperação de áreas degradadas vem demonstrando²⁶. Se essas áreas, desmatadas há mais de dez anos – é provável que a nova regra de compensação venha a ser efetivamente implantada apenas em 2018 e a condição para que a APP ou RL seja passível de compensação é que tenham sido desmatadas antes de julho de 2008 – estão situadas em regiões de muito alta relevância para a sociedade e se até agora, apesar de todas as obrigações legais, não foram recuperadas, há todo interesse da sociedade em que elas venham a ser efetivamente protegidas, vale dizer, voltem a ter vegetação nativa e voltem a produzir todos os serviços ecossistêmicos que delas se espera. Há, portanto, adicionalidade nessa operação, mesmo nos casos em que, teoricamente, por imposição legal, mas não na realidade, essas áreas tivessem que ser recuperadas pelos proprietários.

Por fim, pode-se argumentar que, se a adicionalidade fosse medida apenas com base no que está estipulado em lei, sem levar em conta a realidade, mesmo as UCs de domínio público deveriam ser afastadas da compensação, na medida em que o Estado tem a obrigação, uma vez que as criou, de delas cuidar e recuperar as áreas degradadas porventura existentes em seu interior.

Portanto, o decreto direciona recursos da compensação florestal para a recuperação de áreas de mais alta importância para produção de serviços ambientais, apoiando os produtores rurais a regularizarem seus passivos ambientais – nesse aspecto tornando operacional o disposto no art. 29 do Decreto Distrital 37931/16, que regulamenta o Programa de Regularização Ambiental do Distrito Federal – PRA/DF – ao mesmo tempo em que induz a recuperação plena das APPs degradadas, algo que não é mais obrigatório pela lei florestal federal em todas as situações, mas que, com esse incentivo, poderá ser garantido nas regiões de mais alta relevância ambiental.

²⁶ Ver, a respeito, <http://www.observatoriodoclima.eco.br/cadastro-ambiental-nao-evitou-desmate-nem-restaurou-florestas/>



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

A EMATER, em seus comentários à minuta de decreto (Ofício nº 025/2017 – DIREX/EMATER-DF), sugere que essas condições – não manter área rural consolidada e estar situada em região de muito alta ou alta prioridade– sejam eliminadas. No primeiro caso entende que criaria “a obrigatoriedade do produtor de abdicar de direito de uso de área consolidada e/ou o exclui do benefício de receber a compensação florestal após regularização ambiental fundamentada pelo Novo Código Florestal”. No segundo caso entende que “cria limitações a recomposição somente em áreas prioritárias”.

A sugestão não foi acolhida porque, em primeiro lugar, como visto, eliminaria um elemento central da proposta, que é a adicionalidade. Ademais, não procede a afirmação de que a compensação, nos moldes previstos, “obrigaria” o produtor a abrir mão de área consolidada. Pelo contrário, ninguém será “obrigado” a aceitar a compensação de terceiros em suas terras. Terá sempre que haver um acordo, formalizado por meio de um Termo de Compromisso (art.16, §2º), no qual ambas as partes – proprietário e devedor da compensação – acertam os termos da mútua colaboração. Portanto, será sempre uma opção do produtor, jamais uma obrigação.

Ademais, também não procede o receio de que limitar a compensação às regiões de muito alta ou alta prioridade seja uma restrição excessiva, que limitaria a oferta de áreas para compensação, como também sugerido pela CAESB. Pelo contrário, segundo o mapeamento feito até o momento, há 158.374 hectares de terras no Distrito Federal que se enquadram nessa condição, ou 63% do total de áreas mapeadas como passíveis de recuperação. No fundo, portanto, se está apenas eliminando a possibilidade de investimento de recursos da compensação florestal em áreas com relativamente pouca importância ambiental, o que garante o foco da política e, como visto, a adicionalidade.

4.5.2. Dos métodos de recomposição da vegetação nativa

Outra novidade da nova regra é a possibilidade de que a recomposição ocorra por diversos métodos e não apenas por meio do plantio de mudas, como ocorre atualmente. Como visto no capítulo 1.2, há diversos métodos que são mais baratos e



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

eficientes, em muitas situações, em relação ao plantio de mudas. A minuta avança ao permitir que eles sejam utilizados também aqui no Distrito Federal, o que permitirá dar escala à restauração do Cerrado, na medida em que ela fica mais barata e efetiva. Segundo a minuta de decreto (art.17), são considerados métodos válidos de recomposição de áreas degradadas ou alteradas em APP, RL ou Unidade de Conservação:

- I – condução da regeneração natural de espécies nativas;
- II – plantio de espécies nativas;
- III – plantio de espécies nativas conjugado com a condução da regeneração natural de espécies nativas;
- IV – plantio intercalado de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo exóticas com nativas de ocorrência regional;
- V – transposição de camada superficial do solo (“top-soil”);
- VI – implantação de sistemas agroflorestais que conjuguem espécies nativas e exóticas ou que utilizem exclusivamente espécies nativas;
- VII – outros métodos experimentais aprovados pelo IBRAM.

Também é eliminada a regra de que o responsável pela compensação deve cuidar da área por dois anos, como ocorre atualmente com o Decreto Distrital 14783/93. Pela nova sistemática, a compensação será considerada concluída “quando a área objeto de recomposição cumprir com os parâmetros exigidos na regulamentação específica e, por consequência, retornar à condição de não degradada” (art.21, IV). Em resumo, a conclusão da obrigação de compensação não ocorrerá mais com o simples decurso de um prazo arbitrariamente fixado numa regra legal, como ocorre atualmente e tem levado ao insucesso de muitas compensações. Pelo contrário, ela ocorrerá quando o plantio atingir determinadas metas que indiquem que eles está maduro e poderá evoluir sem necessidade de maiores manutenções ou replantios. Para tanto, o IBRAM definirá, em ato próprio, até a entrada em vigor do novo decreto, critérios objetivos para aferição dos resultados do processo de recomposição de áreas degradadas e alteradas, bem como



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

procedimentos para a elaboração e prazos para a entrega dos relatórios de monitoramento (art.17, §3º c/c art.37, I, alínea b).

A CAESB argumenta, em seus comentários ao decreto, que os indicadores de resultado da recomposição da vegetação nativa deveriam estar definidos já no decreto, pois “sem essa informação não há garantias de que as exigências serão razoáveis e proporcionais à supressão realizada e à atividade econômica desenvolvida”. Sugere que, caso os indicadores não venham a compor o decreto, que as ações de manutenção devam ser exigidas por no máximo 4 anos a partir da data de implantação.

O trabalho técnico para definição dos indicadores de recomposição da vegetação nativa, levado a cabo por um grupo de organizações e especialistas da Aliança Cerrado, já está bastante avançado e atualmente sendo incorporado internamente no IBRAM, que editará uma Instrução Normativa e notas técnicas associadas. O trabalho que vem sendo realizado está baseado nos indicadores definidos pelo Estado de São Paulo, os quais foram testados e adequados para a realidade do Distrito Federal por meio de um estudo de campo. Seguramente os indicadores estarão disponíveis quando da entrada em vigor do decreto e é melhor que venham por meio de uma regra oriunda do IBRAM, pois assim podem, caso seja necessário, ser aperfeiçoados com mais facilidade. Portanto, não é adequado que esses indicadores venham no corpo do decreto e tampouco que seja novamente estabelecido um prazo arbitrário, mesmo que maior que o atual, para as ações de manutenção.

4.6. Da regra de transição para que passivos já assumidos possam ser cumpridos segundo as novas regras

Há, atualmente, um grande passivo de compensação florestal assumido e ainda não pago por diversos empreendedores no Distrito Federal, sendo que alguns dos principais são órgãos públicos, como a Terracap e CAESB. Embora o IBRAM não tenha números precisos, estima-se que apenas a Terracap ainda tenha mais de 7 milhões



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

de mudas a serem pagas em função de empreendimentos já implantados²⁷. Sendo certo que as regras ora propostas são mais efetivas do ponto de vista ambiental e, em diversas situações, mais baratas do que as atuais (ver capítulo 5), há interesse tanto dos empreendedores como da Administração Ambiental em que seja possível o cumprimento de obrigações assumidas sob a égide do Decreto Distrital 14.783/93 no modelo proposto pela regra ora em apreciação.

Em função disso foi estabelecida, pelo grupo de discussões e elaborou a minuta de decreto, uma regra de transição, plasmada no Anexo II. Segundo a regra estabelecida (art.33), os empreendimentos que, até a data de entrada em vigor do decreto, já tiverem obtido Autorização para Supressão de Vegetação Nativa, Licença de Instalação ou equivalente – hipóteses nas quais se cristaliza a obrigação de compensação florestal - mas não tiverem ainda efetivado a compensação ou reposição florestal, poderão optar por se submeter às novas regras de compensação, segundo os critérios da regra de conversão.

4.7. Da Reposição Florestal devida em função da conversão de vegetação para uso agropecuário

Como visto anteriormente, a base legal para a compensação florestal, no Distrito Federal, é o art.44 da Lei Distrital nº 3031/02, que determina que deve haver compensação sempre que ocorrer conversão de vegetação nativa para “o parcelamento do solo ou qualquer edificação para fins urbanos” (art.44). Ocorre que essa não é a única hipótese de conversão de remanescentes de vegetação nativa, pois ela pode ocorrer também para o uso agropecuário, hipótese não prevista na norma em comento. Portanto, em se tratando de conversão para fins agropecuários, e desde que não seja o caso de supressão de habitat de espécie ameaçada de extinção (art.27, Lei Federal 12651/12), não haveria necessidade de qualquer tipo de compensação? A resposta é: não deve haver compensação *strictu sensu*, mas sim reposição florestal.

²⁷ PEREIRA, João C.M. Consequências da Legislação sobre Compensação Florestal no Distrito Federal para a Efetividade da Recomposição da Vegetação Nativa. Trabalho de conclusão de curso de graduação no Departamento de Engenharia Florestal. UnB, Brasília, 2017.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Segundo a Lei Federal 12651/12 a reposição florestal ou compensação florestal é condição necessária para toda autorização de supressão de vegetação nativa, independentemente da finalidade, *in verbis*:

Art. 26. A supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá do cadastramento do imóvel no CAR, de que trata o art. 29, e de prévia autorização do órgão estadual competente do Sisnama.

§ 1º (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º No caso de reposição florestal, deverão ser priorizados projetos que contemplem a utilização de espécies nativas do mesmo bioma onde ocorreu a supressão.

§ 4º O requerimento de autorização de supressão de que trata o caput conterà, no mínimo, as seguintes informações:

I - a localização do imóvel, das Áreas de Preservação Permanente, da Reserva Legal e das áreas de uso restrito, por coordenada geográfica, com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel;

II - a reposição ou compensação florestal, nos termos do § 4º do art. 33;

III - a utilização efetiva e sustentável das áreas já convertidas;

IV - o uso alternativo da área a ser desmatada.

Essa foi uma inovação trazida pela nova lei florestal federal, mas que acabou causando alguma confusão. Até o advento da Lei Federal nº 11284/06, que alterou a redação do art.19 da Lei Federal 4771/65 (Código Florestal), a reposição florestal, criada pela Lei Federal 7511/86, era devida apenas por aqueles que “consumissem matéria prima



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

florestal”. Era uma forma de garantir a sustentabilidade no fornecimento de matéria prima florestal (madeira, carvão, outros), exigindo que fosse replantado aquilo que fosse consumido. Com a nova lei, no entanto, mesmo aqueles que não consumam a matéria prima, mas que explorem as formações nativas, suprimindo-as para uso alternativo do solo, são devedores de reposição. O art.33, §1º da Lei Federal 12651/12 vai nesse mesmo sentido e obriga à reposição florestal “as pessoas físicas ou jurídicas que utilizam matéria-prima florestal oriunda de supressão de vegetação nativa ou que detenham autorização para supressão de vegetação nativa”.

Há, portanto, uma regra nacional que determina que qualquer conversão de área seja sujeita à reposição florestal e uma regra distrital que diz que, quando da conversão para fins urbanos, é necessário compensação. Seria, portanto, necessário a realização de ambas nesse último caso?

Entendemos que não. Quando incide a compensação, não incide a reposição. Essa é a conclusão que se chega da leitura do inciso II do §4º do art.26 da Lei Federal 12651/12, que diz que deve haver reposição ou compensação quando da supressão de vegetação nativa. A própria lei, portanto, já deu a saída: se houver compensação, não precisa haver reposição. Esse, aliás, o entendimento do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, que por meio de um parecer de 2015 chegou ao mesmo entendimento. Esse entendimento está plasmado no art.23 da minuta de decreto que diz explicitamente que “a conservação ou recomposição da vegetação nativa realizada a título de compensação florestal, na forma do capítulo V, será considerada, para todos os fins, como a reposição florestal do empreendimento”. Isso é fundamental para dar segurança jurídica aos empreendedores de que não serão cobrados duplamente.

Mas a questão que remanesce é que, quando da conversão para fins não urbanos, incide a reposição florestal. De acordo com a Lei Federal 12651/12, “a reposição florestal será efetivada no Estado de origem da matéria-prima utilizada, mediante o plantio de espécies preferencialmente nativas, conforme determinações do órgão competente do Sisnama” (art.33, §4º). Há, portanto, abertura para que a forma de efetivação seja determinada localmente, o que estamos fazendo com o decreto.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Durante os debates havidos no GT Legislação da Aliança Cerrado foi suscitada a questão, correta, de que a reposição florestal para atividades agropecuárias deve ser coerente com o rendimento econômico e os impactos ambientais a elas inerentes, vale dizer, não se pode delas cobrar um valor equivalente ao de atividades urbanas, que consomem menos área e causam mais impactos, na medida em que convertem uma área em definitivo, ou seja, que jamais poderá voltar a ter vegetação nativa. Por essa razão a minuta de decreto prevê que a reposição florestal deverá ocorrer por meio da recomposição da vegetação nativa (art.22, §1º), seguindo os mesmos critérios estipulados para a compensação, mas em área equivalente a 30% do que seria devido nessa hipótese (item 4 do Anexo I).

Para evitar fraudes²⁸, a minuta de decreto prevê que “áreas que tenham sido legalmente convertidas ao uso agropecuário ou silvicultural, quando utilizadas para implantação de parcelamento do solo ou edificação para fins urbanos, serão consideradas, para fins da incidência da compensação florestal, vegetação com baixo grau de conservação, na forma da Tabela 2 do Anexo I” (art.14, §2º). Ou seja, se o pressuposto utilizado para reduzir o valor devido a título de reposição florestal de atividades agropecuárias é o de que essas áreas, mesmo que não com vegetação nativa, ainda cumprem alguma função ambiental (infiltração de água, passagem e alimentação de fauna, possibilidade de retorno da vegetação nativa, outros), então quando ela for convertida em área urbana deverá haver compensação pela perda definitiva desses atributos, considerando, no entanto, como um remanescente de baixa qualidade. Os valores do Anexo I já foram ajustados para essa finalidade.

A CAESB alega, em seus comentários ao decreto, que mesmo com esse “desconto” a reposição ficará muito onerosa ao produtor rural, induzindo a clandestinidade. Segundo os cálculos apresentados, o custo com a reposição florestal seria de 9 a 14 vezes maior que o custo de implantação de culturas como soja, pasto e eucalipto. Além disso, segundo esses mesmos cálculos, o produtor precisaria de 35 a 50 anos, a depender da cultura, para pagar o investimento na restauração necessária em função da reposição,

²⁸ Como a conversão de um remanescente inicialmente para atividade agropecuária somente para pouco tempo depois converte-la em uso urbano, ganhando um “desconto” indevido na compensação.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

medida em R\$ 28.800,00 por hectare. Em função disso, sugere que seja adotada regra idêntica à da IN 06/2006 do Ministério do Meio Ambiente, que regula, em nível federal, a reposição florestal. Segundo simulações apresentadas, o custo de implantação da reposição – nesse caso com florestas homogêneas, destinadas a produção de madeira, lenha e outros produtos florestais – seria menor que o da implantação da cultura, e com o lucro de praticamente todas elas seria possível em menos de um ano pagar os custos com a reposição. Esse é um argumento relevante e deve ser avaliado, pois de nada adianta ter uma regra que gere clandestinidade.

A primeira coisa que chama atenção na simulação feita pela CAESB é que ela pressupõe que sempre o produtor fará uma reposição por meio da utilização da técnica mais cara, vale dizer, de R\$ 30.000/ha. Como já demonstrado anteriormente, o decreto permite que técnicas mais baratas sejam utilizadas, de forma que esse custo tido como fixo na verdade é variável. A área a ser replantada também pode variar, como já visto anteriormente. Abaixo fazemos algumas simulações alternativas:

Tabela . Custo da Reposição Florestal em diferentes situações na minuta de decreto

Área Suprimida (ha)	Grau de prioridade da área de supressão	Grau de prioridade da área de reposição	Área a ser recomposta	Custo da recomposição (R\$/ha)	Custo/ha desmatado (R\$)
1	Muito Alto	Muito Alto	0,95	8.600 ¹	8.170
1	Muito Alto	Alto	1,5	4.800 ²	7.200
1	Alto	Muito Alto	0,6	8.600 ¹	5.160
1	Alto	Muito Alto	0,6	4.800 ²	2.880

1. Plantio total de sementes em condições ambientais favoráveis
2. Adensamento/enriquecimento com sementes de áreas com expressão da regeneração

As simulações acima apontam que, a depender da situação, o *pay back* não é tão demorado como na situação mostrada pela CAESB. Nas hipóteses nas quais o desmatamento ocorre em regiões não tão prioritárias e a reposição em regiões de muito alta prioridade, o custo por hectare desmatado pode ser próximo a R\$ 2.880, muito



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

diferente, portanto, da simulação, que estimou em R\$ 28,8 mil (dez vezes menos). Nesse caso, caso seja implantada uma cultura de soja, cujo faturamento para a safra 2016/2017 está previsto em R\$ 1.080/ha, o pagamento ocorreria em três anos, e não 39, como previsto.

Mesmo com as considerações acima, é crível que em diversas situações o custo seja muito alto e, com isso, o produtor prefira a clandestinidade. Deve ficar claro, aqui, que a conversão de áreas nativas para uso agrícola, no Distrito Federal, é muito rara atualmente, pois nossa área agrícola está praticamente estabilizada há mais de uma década, tendo havido alguma conversão de pastagens para agricultura, mas pouco avanço sobre remanescentes de Cerrado. Ainda assim, é razoável que a regra tente ser o mais prática possível, diminuindo as possibilidades de seu descumprimento. Fizemos, portanto, uma simulação com uma regra alternativa, na qual a reposição seria de 20% do equivalente à compensação florestal, e não 30% como previsto na minuta original. Os resultados são os seguintes, para as mesmas simulações:

Tabela 7. Custo da Reposição Florestal em diferentes situações na minuta de decreto, com fator alterado

Área Suprimida (ha)	Grau de prioridade da área de supressão	Grau de prioridade da área de reposição	Área a ser recomposta	Custo da recomposição (R\$/ha)	Custo/ha desmatado (R\$)
1	Muito Alto	Muito Alto	0,63	8.600 ¹	5.418
1	Muito Alto	Alto	1	4.800 ²	4.800
1	Alto	Muito Alto	0,4	8.600 ¹	3.440
1	Alto	Muito Alto	0,4	4.800 ²	1.920

1. Plantio total de sementes em condições ambientais favoráveis
2. Adensamento/enriquecimento com sementes de áreas com expressão da regeneração

Com essa alteração, o custo de reposição florestal, por hectare suprimido, se aproximou muito do custo de implantação das culturas mais rentáveis (soja e eucalipto, na simulação proposta pela CAESB) na maior parte dos casos e o *pay back* ocorreria entre dois e três anos a depender da situação, algo bastante razoável. A vantagem de



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

manter a lógica prevista para a compensação, em relação à da IN 06/2006 do MMA, é que se mantém o desincentivo à conversão de áreas de alta relevância e se induz a recomposição da vegetação nativa em áreas de alta relevância. Pela regra do MMA, a reposição é feita com plantios homogêneos, o que pode ser interessante economicamente para o produtor, mas não compensa o impacto causado pelo desmatamento de remanescentes de Cerrado. Temos que fugir da lógica de reposição do estoque madeireiro, pressuposto da regra federal, pois não se trata disso. Não há, no Distrito Federal, desmatamento de Cerrado para o simples aproveitamento da madeira, como pode ocorrer em outras unidades da federação. Claro que, na hipótese de desmatamento para pecuária em regiões de muito alta prioridade, não haverá viabilidade econômica na atividade se for necessário fazer a reposição, mas isso não é um problema; pelo contrário, demonstra que não faz sentido desmatar mais Cerrado no Distrito Federal para uma atividade com tão baixa rentabilidade, sobretudo em regiões importantes para a produção de água e proteção da biodiversidade. Essa é a razão de ser da regra elaborada.

Com base no exposto, o mecanismo de cálculo da reposição florestal foi alterado na minuta de decreto (item 4, anexo I) e deixou de ser $AR = (Fp \div Fa) \times AS \times 0,3$ para ser $AR = (Fp \div Fa) \times AS \times 0,2$.

4.8. Do Manejo da Arborização em Áreas Verdes Urbanas

O Capítulo VII trata do manejo das áreas verdes urbanas, um tema que atualmente é tratado no Decreto Distrital 14783/93 e que também precisa ser atualizado. Elaborado com intensa participação da NOVACAP e IBRAM, o capítulo foi posteriormente aprimorado com a participação da equipe da SEGETH, que só tomou conhecimento da minuta quando encaminhada para análise no final de 2016. Durante os meses de abril e maio de 2017 foram realizadas algumas reuniões entre SEMA e SEGETH para aprimorar o texto, o qual foi posteriormente validado com a equipe da NOVACAP.

Como explicado anteriormente, o objetivo é, por um lado, desburocratizar a gestão dessas áreas, deixando a NOVACAP mais livre para plantar e substituir árvores,



sem que ter que demonstrar que a árvore está doente ou representa risco iminente de dano ao patrimônio de alguém. Por outro lado, ela terá que fazer isso seguindo um Plano Diretor de Arborização Urbana, algo que ainda não existe no Distrito Federal e que possibilitará dar racionalidade e eficiência a essa gestão.

5. Avaliação dos custos econômicos e financeiros da nova regra de compensação florestal proposta

Para se chegar aos valores finais dos fatores de compensação florestal, para além da modelagem realizada com o auxílio do *Conservation Strategy Fund – CSF*, como descrito nos capítulos 2.1 e 4.4.2, foi realizada também uma modelagem econômico-financeira pelo economista Daniel Silva, numa parceria com a União Internacional para a Conservação da Natureza – UICN²⁹, uma das mais antigas e renomadas organizações ambientalistas mundiais e que vem apoiando a SEMA/DF na elaboração de estudos e organização de oficinas de trabalho relacionados a políticas de conservação e restauração do Cerrado.

Uma das preocupações centrais na construção da nova regra de compensação florestal foi a sua viabilidade econômica, pois de nada adiantaria ter uma regra ambientalmente correta, mas que fosse economicamente inviável de ser cumprida pela maior parte dos agentes envolvidos na implantação de empreendimentos econômicos no Distrito Federal. Para tanto, não só nos baseamos na experiência de outros locais onde modelos semelhantes são praticados, como fizemos um estudo aplicado à realidade do Distrito Federal.

O estudo “Contribuições para a Avaliação Econômico-Financeira da Política de Compensação Florestal no DF” (anexo) buscou estimar quanto custará a nova política, que busca compensar perda de vegetação nativa (com serviços ecossistêmicos associados) e não mais de indivíduos arbóreos, permite compensação por meio de conservação e restauração, utilizando fatores que variam de acordo com a localização do empreendimento e do local da compensação, em relação à regra atual, que determina o plantio de 30 mudas de árvores nativas para cada árvore suprimida.

²⁹ <https://www.iucn.org/>



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Para fazer essa modelagem, o estudo utilizou, como fonte de informação de preço de terra rural, uma lista com o resultado de 116 laudos de avaliação realizados pela Terracap entre 2012 e 2016 em glebas rurais de sua propriedade, todos geolocalizados, os quais foram gentilmente disponibilizados à SEMA/DF na parceria para a construção da nova regra. Como pela nova regra será possível fazer compensação em terras particulares (ver capítulo 4.4), não apenas em áreas no interior de Unidades de Conservação de Domínio Público, ter uma boa base de valores de terras rurais era fundamental saber qual o custo, para o empreendedor, caso queira optar por fazer uma servidão em terras que já são suas, “arrendar” a servidão de terceiros ou mesmo comprar uma terra para conservar. Para poder generalizar os valores dos estudos de caso para todo o território do Distrito Federal, o estudo utilizou um modelo de função espacial conhecido como *Spatial Lag Model* (SLM), que considera a distância para áreas urbanas, estradas e vegetação nativa, todos fatores considerados relevantes para determinação de valores maiores ou menores. Quanto mais próximo de área urbana e rodovias, por exemplo, mais alto é o preço da terra.

Com base nos dados de valores médios da terra rural por regiões administrativas e por locais específicos, o estudo buscou entender, inicialmente, como eles se distribuíam no Mapa de Áreas Prioritárias para Conservação e Restauração no Distrito Federal, na versão disponível em maio de 2017. O objetivo era saber se nos locais mais importantes do ponto de vista ambiental o preço da terra era mais ou menos acessível. A conclusão, muito interessante, foi de que há uma relação forte entre importância ambiental e valor da terra, sendo ambos inversamente proporcionais: quanto mais importante a área, menor o valor. Veja a tabela abaixo:

Tabela 8. Relação entre valor da terra rural e prioridade para conservação no Distrito Federal

Prioridade para Conservação	R\$/ha (média)	Quantidade de área disponível no Distrito Federal (ha)
Muito Alta	15 mil	106.600
Alta	19 mil	68.200



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

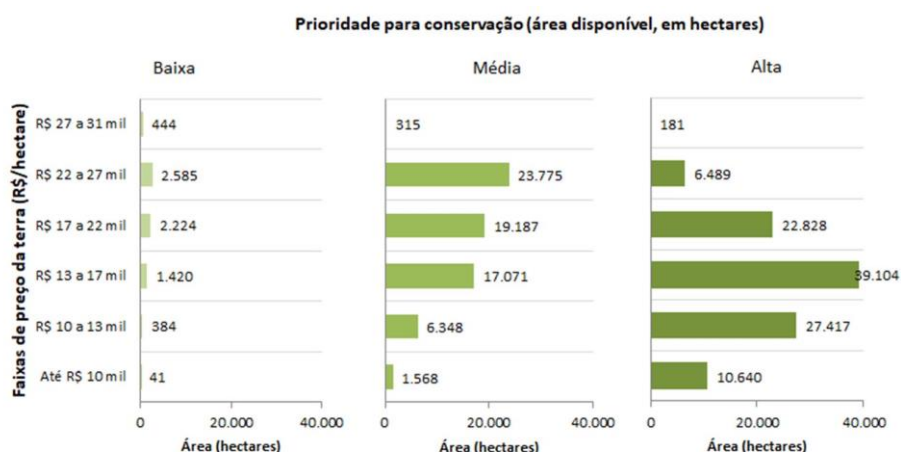
Média	20 mil	7.100
-------	--------	-------

Fonte: Silva, Daniel. Contribuições para a Avaliação Econômico-Financeira da Política de Compensação Florestal no DF.

As áreas de muito alta prioridade para conservação são, em média, 25% mais baratas do que as de média prioridade e, ao mesmo tempo, mais abundantes. Isso se explica pelo fato de que justamente as áreas mais conservadas são aquelas com mais difícil acesso, com terrenos mais declivosos e menos aptos ao uso agropecuário ou urbano, mais longe dos centros urbanos. Como, pela regra da minuta de decreto, as compensações nessas áreas implicarão no pagamento de uma menor quantidade de área, justamente porque elas têm uma maior qualidade, há uma relação ganha-ganha estabelecida: ao optar por compensar seu empreendimento por meio da conservação de uma área nas regiões de muito alta prioridade para conservação, o empreendedor terá que “pagar” com menos área do que em outras regiões e ao mesmo tempo com um menor valor por hectare.

Mas o estudo foi além. Baseado no modelo econométrico utilizado, ele calculou valores da terra para 10 mil pontos em todo o Distrito Federal, para se ter valores mais concretos e não apenas médios. Com isso, estabeleceu algumas faixas de valores e as distribuiu entre os três níveis de prioridade para conservação estabelecidos no mapa. O resultado está abaixo:

Figura 2: distribuição de terra rural, por faixas de valores, nas três categorias de prioridade para conservação



Fonte: Silva, Daniel. Contribuições para a Avaliação Econômico-Financeira da Política de Compensação Florestal no DF.



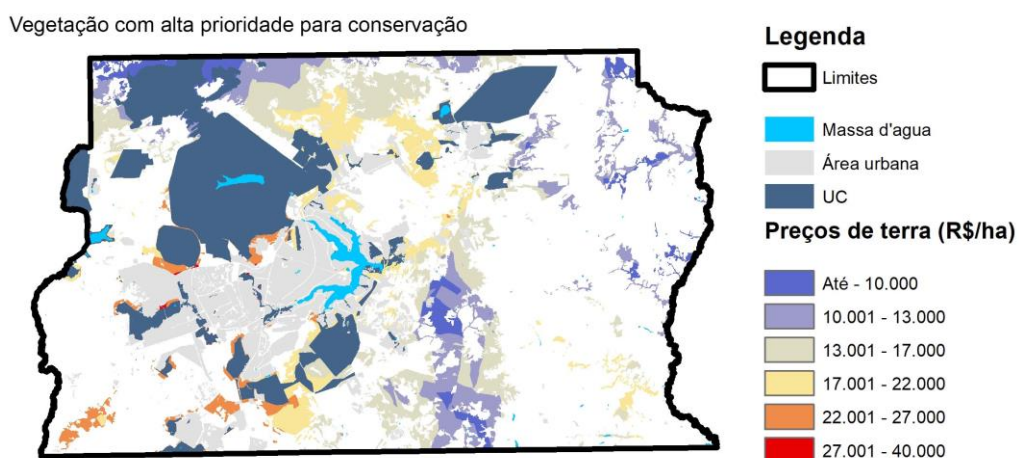
GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Como se pode depreender dos gráficos, uma grande proporção das terras mais baratas do Distrito Federal estão justamente distribuídas nas regiões mais importantes ambientalmente. Há, por exemplo, mais de 10.600 hectares de terras com valor de até R\$ 10.000/ha nas regiões de muito alta prioridade, e, nessa mesma faixa, mais de 27 mil hectares de terras com valor que vai de R\$ 10 mil a R\$ 13 mil. Inversamente, nas regiões de média prioridade há uma oferta muito pequena de terras a preços mais baixos (41 hectares).

É claro que nem todas essas terras estão disponíveis para compensação, pois a análise não levou em consideração a situação fundiária real, ou seja, quem são os proprietários dessas terras, se têm interesse em mantê-las conservadas etc. Mas o que importa aqui é demonstrar que há uma certa abundância de terras relativamente baratas e de alta importância ambiental nas quais os empreendedores poderão buscar oportunidades para realizar a compensação de seus empreendimentos.

Com base nesses cálculos e modelagens aplicadas, o estudo conseguiu localizar as terras, por faixas de valores, no Mapa de Áreas Prioritárias para Conservação e Restauração no Distrito Federal. O resultado é o seguinte:

Figura 3: distribuição de terra rural, por faixas de valores, nas regiões de muito alta prioridade para conservação do Distrito Federal.





GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Figura 4: distribuição de terra rural, por faixas de valores, nas regiões de alta prioridade para conservação do Distrito Federal.

Vegetação com média prioridade para conservação

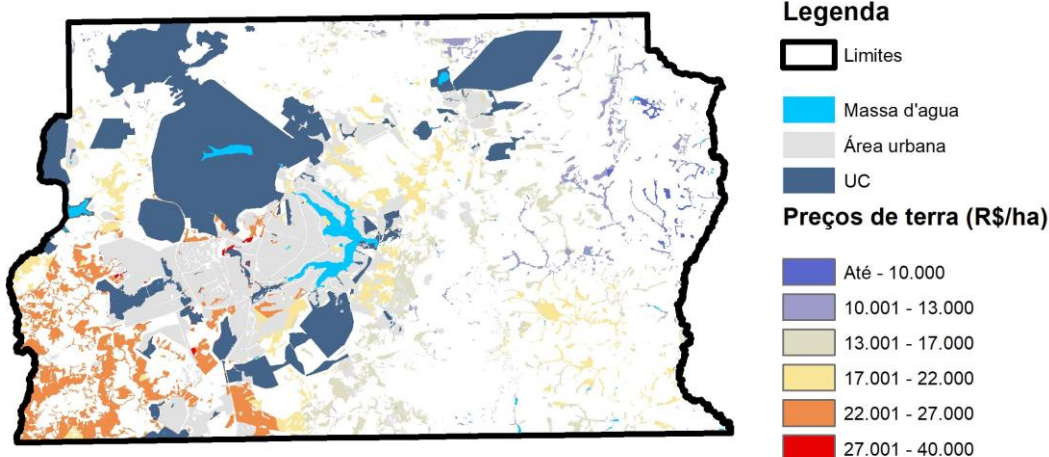
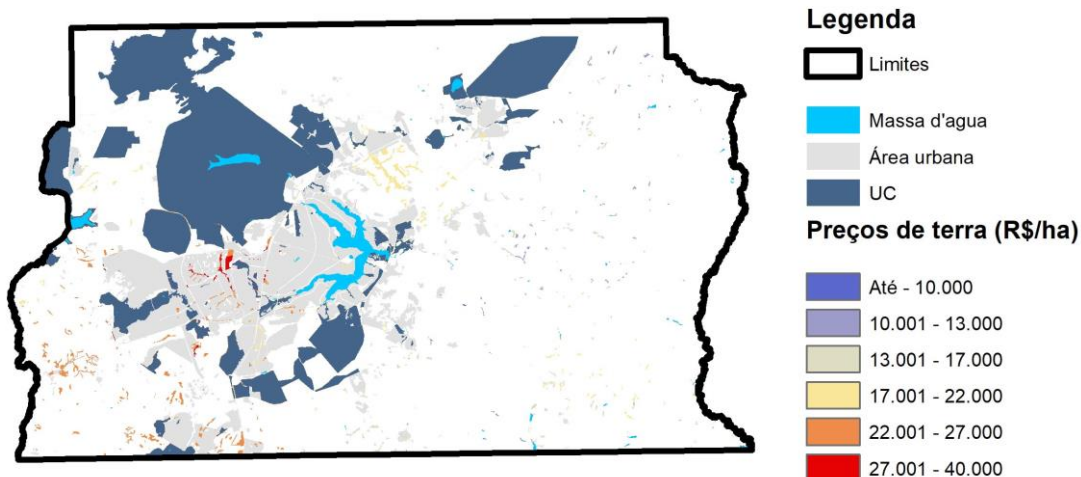


Figura 5: distribuição de terra rural, por faixas de valores, nas regiões de média prioridade para conservação do Distrito Federal.

Vegetação com baixa prioridade para conservação



Com esses mapas, que são meramente ilustrativos, é possível visualizar em que regiões do Distrito Federal há um maior número de oportunidades para compensação florestal a baixo custo. É um mapa que indica, por outro lado, as oportunidades para a criação de um mercado de pagamento por conservação, no qual produtores rurais que estão em



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

terras próprias ou são concessionários de terras públicas poderão ser remunerados pela conservação ou restauração voluntária do Cerrado, o que, se vier a ocorrer – e é esperado que ocorra – significará uma revolução na política ambiental distrital.

Mas o estudo não parou por aí. Para fazer uma comparação com os custos inerentes à política atual, já descrita anteriormente, fez uma simulação de quanto custaria a compensação florestal de empreendimentos reais nas novas regras. Os resultados são os seguintes³⁰:

Tabela X. Estudo de caso Residencial Sobradinho.

Localização:

RA Sobradinho

Nível da área prioritária em que está localizada:

Média
167.400¹

Mudas a compensar

Área de supressão (hectares):		55hectares ¹		
Compensação por restauração, na regra atual				
Valor mínimo (R\$ 6,21/muda)		R\$ 1.039.000		
Valor médio (R\$ 15/muda)		R\$ 2.511.000		
Valor máximo (R\$ 211/muda)		R\$ 35.321.400		
Compensação pela regra em elaboração				
		Nível de prioridade da área em que será feita a compensação		
		Alta	Média	Baixa
Restauração, em diferentes métodos	Topsoil (R\$ 30,7 mil/ha)	2.945.413	5.094.768	6.283.547
	Plantio total de sementes (condições favoráveis, R\$ 8.618/ha)	825.944	1.428.659	1.762.013
	Plantio total de sementes (condições desfavoráveis, R\$ 27.279/ha)	2.614.403	4.522.210	5.577.392
	Semeadura direta (ICMBio) (R\$ 3 mil/ha)	862.554	1.491.986	1.840.116
	Restauração passiva (abandono com	331.125	572.757	706.400

³⁰ Os resultados aqui apresentados já são uma adaptação dos originalmente presentes no estudo, ajustados aos novos dados apresentados pela Terracap em junho de 2017.



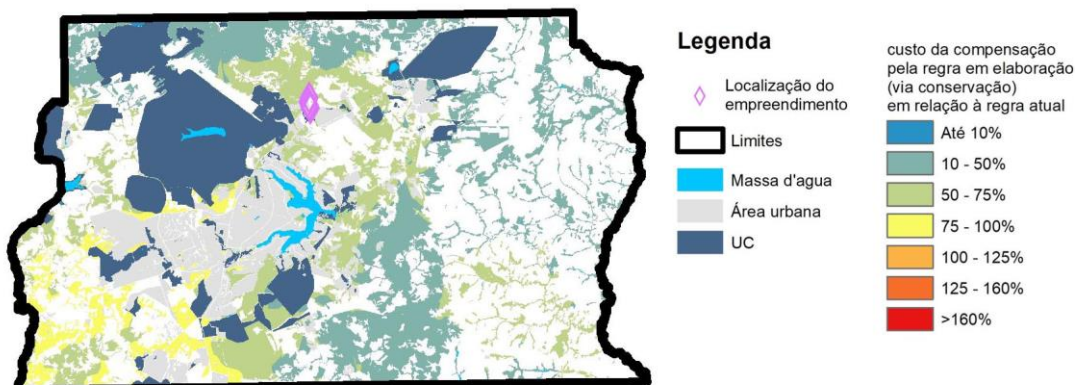
GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

	cercas) (R\$ 3,4 mil/ha)			
Conservação (compra de vegetação nativa)	Pelo menor preço de terra	114.424	408.931	1.564.254
	Pelo preço médio ponderado da terra	906.395	1.549.637	3.448.259
	Pelo maior preço de terra	1.724.913	2.317.886	5.093.839

1. Informação repassada pela Terracap

Como pode se depreender do quadro acima, muitas são as hipóteses nas quais, pela nova regra, o empreendimento em questão poderia realizar uma compensação florestal com custos iguais ou abaixo dos atualmente em vigor (R\$ 2.511.000), a depender do local no qual o empreendedor decida fazer a compensação e a alternativa escolhida (conservação de remanescentes ou restauração de área). Se o empreendedor optasse pela compra de uma área para realização de servidão ambiental numa região de muito alta prioridade e conseguisse terras pelo menor valor disponível nessa região, desembolsaria uma quantia equivalente a 5% do que pagaria pela regra atual, com muito maior efetividade ambiental. Utilizando o valor médio ponderado de terras nessa região, o valor seria o equivalente a 36% do custo atual, ou seja, uma diminuição de 64% nos custos, com muito mais ganho ambiental do que pela regra atual. O mapa abaixo ilustra muito bem essa situação.

Residencial sobradinho





GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Esse mapa ilustra os locais no Distrito Federal onde é provável que o empreendedor consiga realizar sua compensação florestal com valores de até 10% do valor esperado pelas regras atuais, entre 10% e 50% do valor atual e assim por diante. Como fica evidente, o empreendedor teria muitas opções para fazer uma compensação mais barata do que atualmente, utilizando a modalidade de conservação de remanescentes. Mesmo que opte por realizar restauração, a depender do local e da técnica utilizada, sua compensação também será mais barata que atualmente, também com muito mais qualidade e ganho para o meio ambiente.

Outro caso modelado foi do Residencial Pipiripau, situado na RA Planaltina. Os dados são os seguintes:

Tabela 9. Estudo de caso Residencial Pipiripau.

Localização	Planaltina
Nível da área prioritária em que está localizada	Alta
Mudas a compensar	245.790 ¹
Área de supressão (hectares)	27,31 ¹

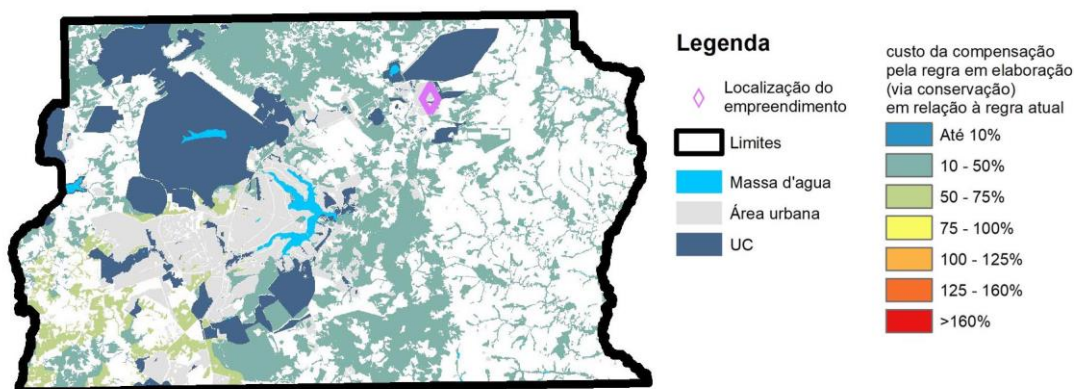
Compensação por restauração, na regra atual				
Valor mínimo (R\$ 6,21/muda)		1.526.356		
Valor médio (R\$ 15/muda)		3.686.850		
Valor máximo (R\$ 211/muda)		51.861.690		
Compensação pela regra em elaboração				
		Nível de prioridade da área em que será feita a compensação		
		Alta	Média	Baixa
Restauração, em diferentes métodos	Topsoil (R\$ 30,7 mil/ha)	2.782.739	4.813.386	5.936.510
	Plantio total de sementes (condições favoráveis, R\$ 8.618/ha)	780.327	1.349.755	1.664.698
	Plantio total de sementes (condições desfavoráveis, R\$ 27.279/ha)	2.470.010	4.272.450	5.269.356
	Semeadura direta (ICMBio) (R\$ 3 mil/há)	814.916	1.409.584	1.738.487
	Restauração passiva (abandono com cercas) (R\$ 3,4 mil/ha)	312.837	541.123	667.385
Conservação (compra de vegetação nativa)	Pelo menor preço de terra	108.104	386.345	1.477.861
	Pelo preço médio ponderado da terra	856.335	1.464.051	3.257.813
	Pelo maior preço de terra	1.629.646	2.189.871	4.812.509



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Nesse caso também se verifica que se o empreendedor optar por fazer a compensação por meio da conservação de remanescentes de Cerrado, mesmo que tenha que adquirir a área – ser for por meio da aquisição de CRAs o valor é menor, já que a posse permanece com o terceiro – ele pagará menos do que pelas regras atuais se a compensação ocorrer em regiões de muito alta prioridade para conservação, mesmo considerando o maior valor da terra nessas regiões. Na realidade, em quase todas as opções de compensação por conservação ele pagará menos do que atualmente, com um imenso ganho ambiental em relação à situação atual. Mesmo se ele optar por compensar via restauração, ele terá diversas opções mais baratas do que atualmente. O mapa abaixo ilustra essa situação:

Residencial Pipiripau



Esses são apenas alguns exemplos de como a nova regra pode ser muito mais eficiente do ponto de vista ambiental, como fartamente demonstrado anteriormente, e ao mesmo tempo menos custosa para os empreendedores, criando uma **situação ganha-ganha** que justifica sua aprovação e entrada em vigor.

6. Das disposições finais e transitórias

No Capítulo X são estabelecidas algumas regras de aplicação do decreto no tempo, estipulando quais empreendimentos já se sujeitam a ele (art.32), bem como uma *vacatio legis* de 120 dias (art.38), algo necessário para que todos os diretamente



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

interessados tenham tempo de se adaptar às novas regras, dentre eles o IBRAM, que terá que editar algumas regras e adotar alguns sistemas de controle previstos ao longo do texto, cujos prazos foram estabelecidos no art.37.

Razão central da elaboração da minuta de decreto, o Decreto Distrital 14783/93, com todas suas alterações posteriores (Decreto Distrital 23510/2002, Decreto Distrital 23585/2003, redações dadas pelo Decreto Distrital 37646/16).

6. Conclusão

Diante de todo o exposto, estando a minuta de decreto amparada pelo interesse público, na medida em que promoverá uma modificação nas regras atuais de compensação florestal há muito tempo aguardadas, e estando ela adequada, do ponto de vista jurídico-formal, às normas de elaboração, redação, alteração e consolidação de leis do Distrito Federal, previstas na Lei Complementar nº 13, de 03 de setembro de 1996, e na Parte III do Manual de Comunicação Oficial do Governo do Distrito Federal, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 230, de 04 de dezembro de 2006, entendemos ser ela jurídica e tecnicamente adequada. Como ela não promoverá aumento de despesas, não há necessidade da declaração prevista no inciso IV do art.2º do Decreto Distrital nº 36.495/15. A Justificativa e a Exposição de Motivos estão presentes e devidamente assinadas. O presente parecer, como exposto no início, aborda tanto os aspectos técnicos, sobre o mérito da proposição, como jurídicos.

Ante o exposto, entendemos que não há óbice no prosseguimento da proposta. Encaminhem-se os autos ao Gabinete do Secretário para posterior remessa à **Casa Civil do Distrito Federal**, conforme disposto no artigo 4º do Decreto Distrital nº 36.495/15.

Brasília, 07 de julho de 2017.

RAUL SILVA TELLES DO VALLE
Assessoria Jurídico Legislativa
Chefe