



Procedência: Procuradoria do SISEMA – Núcleo de Direito Ambiental

Interessado: Procurador-Chefe do IGAM

Parecer nº: 15.256

Data: 27 de junho de 2013

**Ementa:** FHIDRO – FUNDO DE RECUPERAÇÃO, PROTEÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – FINANCIAMENTO DE PROJETOS NA MODALIDADE NÃO REEMBOLSÁVEL DENTRO DE LINHA DE AÇÃO DE RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – POSSIBILIDADE, DESDE QUE VINCULADA A MELHORIA DOS RECURSOS HÍDRICOS, EM ASPECTO QUALITATIVO E QUANTITATIVO, CONFORME ÁREA DE ABRANGÊNCIA – LEI ESTADUAL N. 15.910/2005 E DECRETO REGULAMENTAR N. 44.314/2006 - EDITAL SEMAD/IGAM N. 01/2013 - AFERIÇÃO DA ADEQUAÇÃO DO PROJETO EM CONSONÂNCIA COM O TERMO DE REFERÊNCIA RESPECTIVO.

## RELATÓRIO

Vem à Consultoria, para exame e manifestação, a Nota Jurídica PROC/AGE/NAM/IGAM n. 32/2012, cuja conclusão é favorável à utilização de recursos do FHIDRO, na modalidade não reembolsável, para financiar projeto de recuperação de área de preservação permanente.

Referida Nota Jurídica apresenta o exame a partir do Edital SEMAD/IGAM n. 01/2013, cujo objetivo é, nos termos do seu item 1:

Selecionar programas, projetos e ações que visem promover a implantação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos, a racionalização do uso e a melhoria dos recursos hídricos, quanto aos aspectos qualitativos e quantitativos, a prevenção de inundações e o controle da erosão do solo, em consonância com as Leis Federais nº



6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e com as Leis Estaduais nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999, 15.910, de 21 de dezembro de 2005 e 20.311, de 27 de julho de 2012.

Em suas conclusões pela possibilidade de utilização de recursos não reembolsáveis do FHIDRO para financiamento de recuperação de área de preservação permanente, o digno procurador prolator da Nota Jurídica 32/2013 adverte para que:

- 1 – Esteja contemplado como linha de ação no Edital de seleção de programas, projetos e ações do FHIDRO.
- 2- Sejam observados os objetivos do FHIDRO, estabelecidos na Lei 15.910, de 21/12/2005 e Decreto 44.314, de 07/06/2006, atestados por parecer técnico do órgão competente.
- 3- Sejam observados os requisitos do art. 6º do Decreto 44.314, de 07/06/2006.
- 4- Tendo em vista a responsabilidade do proprietário pela área de proteção permanente, sendo esta obrigação real, nos termos do art. 7º da Lei 12.651, de 25/05/2012, o proprietário ou possuidor deve ser o proponente do projeto ou figurar como interveniente do convênio a ser firmado, arcando com o compromisso de auxílio e manutenção da área, firmando Termo de Ajustamento de Conduta com o IEF.

A questão veio a exame da Consultoria Jurídica.

É o breve relato.

Passamos ao exame.

## PARECER

A questão jurídica a ser examinada cinge-se à viabilidade de utilização de recursos do FHIDRO, na modalidade não reembolsável, para financiamento de projetos que contemplem, como linha de ação, recuperação de áreas de preservação permanente.

O Termo de Referência relativo ao Edital SEMAD/IGAM n. 01/2013, disponível no [sítio eletrônico](http://www.igam.mg.gov.br/images/stories/Fhidro/2013/termos-de-referencia-das-linhas-de-acao-do-edital-2013-fhidro.pdf) <http://www.igam.mg.gov.br/images/stories/Fhidro/2013/termos-de-referencia-das-linhas-de-acao-do-edital-2013-fhidro.pdf> dá a exata dimensão do que se objetiva com as linhas de ação indicadas no item 2.1 do mesmo edital.



O objetivo maior da destinação dos recursos não está na recuperação, em si, de áreas de preservação permanente (matas ciliares, topos de morro e demais APPs”, como indicado na alínea “c” do item 2.1. do edital), mas na recuperação dessas áreas, desde que em projetos vinculados à gestão de recursos hídricos, à racionalização de seu uso e à sua melhoria, tanto no aspecto qualitativo quanto quantitativo, consideradas determinadas áreas de abrangência, conforme item 6 do edital, que determina como serão distribuídos os recursos.

O Termo de Referência a que se refere o item 2.2. do edital determina que

os recursos hídricos da bacia devem ser o foco do projeto e, portanto, norteadores das ações a serem propostas. Neste sentido, é importante considerar a dinâmica da bacia hidrográfica e as fases do ciclo hidrológico, bem como evitar a proposição de ações pulverizadas ou distribuídas aleatoriamente ao longo da bacia, que não convertam em benefícios para os recursos hídricos e a bacia onde será desenvolvido o projeto, ou cujos benefícios, em termos de qualidade e quantidade de água, sejam difíceis de apurar.

Estas classificações, junto à descrição de algumas características da bacia como solo, declividade, altitude, vegetação predominante e atividades desenvolvidas bem como as características regionais como bioma, clima, precipitação (quantidade, distribuição e frequência das chuvas ao longo do ano), auxiliam na percepção da coerência entre as ações propostas e os resultados esperados de um projeto de conservação de nascentes, fontes e veredas. Isto porque as práticas adotadas para conservação das mesmas variam em função destes fatores.

Em relação à alínea “c” do item 2.1. do edital, o Termo de Referência traz todos os elementos técnicos que devem ser observados pelo proponente para justificar o seu projeto, de forma a comprovar a relação da aplicação de recursos do FIDRO e a melhoria qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos.

A vinculação dos projetos ao Termo de Referência é essencial para assegurar a legalidade da destinação dos recursos do FIDRO, para que a finalidade última dos projetos seja, efetivamente, a recuperação, proteção ambiental e desenvolvimento sustentável das bacias hidrográficas do Estado de Minas Gerais, razão de criação do Fundo.

Além disso, entre os projetos e ações previstos no art. 2º da Lei



15.910/2005, que dispõe sobre o FHIDRO, não se incluem, diretamente ou como objetivo primordial, a recuperação de áreas de preservação permanente. A previsão editalícia encontra amparo legal numa leitura de destinação de recursos do FHIDRO para, na revegetação de matas ciliares, topos de morro e demais APPs, objetivar, em última análise, a proteção aos recursos hídricos, como melhorar a infiltração da água, minimizar o processo erosivo, etc.

E disso cuidou bem o Termo de Referência, como se pode inferir da orientação contida em seu tópico 5.2, a exemplo da exigência da descrição da área de abrangência do projeto, da microbacia e dos cursos hídricos a que estão associados os objetos de intervenção do projeto, enfim, o Termo de Referência norteia a aprovação, ou não, de projetos, atentando-se para a finalidade que motivou a criação do FHIDRO.

A par dessas considerações, temos como viável o financiamento de projetos que contemplem, como linha de ação, a recuperação de áreas de preservação permanente, na modalidade não reembolsável, visto que, da forma como determina que sejam apresentados os projetos, ter-se-á como atendida a exigência do art. 5º, inciso II, da Lei 15.910/2005.

Soma-se a previsão do art. 4º, § 2º, inciso IX, do Decreto n. 44.314/2006, que contém o regulamento do FHIDRO, o qual considera como investimento financiável no âmbito do FHIDRO “outros investimentos que, comprovadamente, promovam a racionalização do uso e a conservação dos recursos hídricos.”

E, na forma do § 2º do art. 6º, também do Decreto n. 44.314/2006, que trata das condições de liberação de recursos não reembolsáveis, quando o beneficiário não conseguir cumprir (1) as condições relativas a licenciamento ambiental ou autorização ambiental de funcionamento, relativo ao processo de licenciamento ambiental do projeto objeto de financiamento ou (2) a obtenção de laudo emitido pelo IEF atestando a proteção de áreas de preservação permanente, ele poderá obter os recursos (não reembolsáveis) do fundo “e incluir no projeto as medidas de recuperação da reserva legal e das áreas de preservação permanente, desde que se comprometa a tais medidas mediante assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta com o IEF.”

Vejamos bem. A leitura que fazemos do § 2º do art. 6º não é no sentido de autorização de destinação de recursos do FHIDRO na modalidade não reembolsável para projeto de recuperação de áreas de reserva legal e de preservação permanente. O entendimento é de que essa condição para liberação



do recurso pode ser suprida, mediante inclusão de medidas no projeto e compromisso do beneficiário junto ao IEF, mas o financiamento somente será da parte do projeto relativo a recuperação de bacia, numa perspectiva mais restritiva, na forma do Termo de Referência supra referido.

A aprovação de Projeto dentro da linha de ação contida na alínea “c” do item 2.1 do edital não prescindirá de observação das regras da Lei 15.910/05, especialmente quanto às prioridades do art. 5º, § 4º, e as condições gerais do art. 6º-A, da mesma lei.

Nesse sentido, estamos entendendo que a legislação de regência autoriza o financiamento da ação indicada na alínea “c” do item 2.1. do edital, desde que comprovada sua relação direta com a preservação de recursos hídricos de determinada bacia hidrográfica, sub-bacia ou microbacia, de forma que qualquer projeto de revegetação, de recuperação, seja tecnicamente apto a alcançar benefícios para os recursos hídricos, foco do projeto, não bastando, portanto, que o projeto se limite a recuperação de APP, genericamente.

É verdade que a Lei Estadual n. 17.727/2008 prevê a concessão de incentivo financeiro a proprietários e posseiros rurais, sob a denominação de **Bolsa Verde**, para identificação, recuperação, preservação e conservação de áreas necessárias à proteção das formações ciliares e à recarga de aquíferos e de áreas necessárias à proteção da biodiversidade e ecossistemas especialmente sensíveis, conforme dispuser o regulamento.

Parte do recurso utilizado para a concessão do “Bolsa Verde” virá do FHIDRO – 10% - na forma do art. 5º, II, da Lei 17.727/08. Contudo, as condições e os beneficiários aqui são outros. De acordo com o art. 2º desta lei, trata-se de benefício concedido anualmente em forma de auxílio pecuniário e que, de acordo com seu art. 3º, terão prioridade, entre outros, os proprietários e posseiros que se enquadrem como agricultores familiares e produtores rurais, cuja propriedade ou posse tenha área de até quatro módulos fiscais.

Dez por cento dos recursos do FHIDRO subsidiarão esse incentivo denominado “Bolsa Verde”, que tem seus próprios requisitos, forma de gradação de valores dos benefícios e toda uma regulamentação específica. O “Bolsa Verde”, sim, prioriza a regularização da Reserva Legal e a proteção de Áreas de Preservação Permanente, cuja definição do benefício, critérios de cálculo, formas de pagamento, serão estabelecidos pelo respectivo Comitê Executivo.

Conforme dispõe o art. 5º do Decreto n. 45.113/2009, que estabelece



regras para concessão do benefício “Bolsa Verde” de que trata a Lei 17.727/08, os recursos, inclusive os oriundos do FHIDRO, serão utilizados para produção de mudas e outros insumos que serão doados aos proprietários beneficiados pelos projetos aprovados.

Com efeito, não obstante a aproximação dos objetivos da aplicação dos recursos públicos em um e outro programa de financiamento, precisa haver cuidado para que o percentual destinado à preservação e recuperação de recursos hídricos não ganhem finalidade desvirtuada do foco de financiamento, uma vez que os recursos do FHIDRO, na forma da Lei 15.910/2005 e Decreto regulamentar n. 44.314/06, que fundamentam o Edital n. 01/2013, devem dar suporte financeiro a projetos que, comprovadamente, visem a promover a racionalização do uso e a melhorias, nos aspectos qualitativos e quantitativos, dos recursos hídricos do Estado, inclusive os ligados à prevenção de inundações e ao controle da erosão do solo, deixando para os recursos que compõem o fundo denominado “Bolsa Verde”, entre eles 10% do FHIDRO, mas que não se constitui em única fatia de composição desse fundo, cumprir as finalidades da Lei 17.727/08 e do respectivo Decreto 45.113/2009.

As observações do parágrafo anterior nos remetem ao raciocínio anterior, no sentido de que, se o proponente de projeto contido na alínea “c” do item 2.1 do Edital SEMAD/IGAM n. 01/2013 não preencher os requisitos exigidos nas alíneas “d” e “e” do inciso I, art. 6º, do Decreto 44.314/2006, deverá se comprometer a regularizar sua situação, mediante assinatura de Compromisso de Ajustamento de Conduta, sob pena de não poder se beneficiar do financiamento. Quanto a eventual financiamento de recuperação de área de preservação permanente – o Bolsa Verde - , seria um outro requerimento que teria de formular o interessado perante o órgão competente para serem avaliados os requisitos legais.

## CONCLUSÕES

Nos termos da fundamentação expendida no corpo do parecer, colocamo-nos de acordo com os fundamentos contidos na Nota Jurídica PROC/AGE/NAM/IGAM n. 32/2013, a eles incorporando considerações mais restritivas, dado que, considerando os objetivos que ensejaram a criação do Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais - FHIDRO, é mister cuidar para que a destinação legal desses recursos seja assegurada, de modo que o suporte



financeiro oriundo do FHIDRO seja vertido exclusivamente na atividade de implementação do objetivo central de que deverá se revestir todo e qualquer convênio decorrente de projeto apresentado em conformidade com o Edital n. 01/2013.

Reafirmamos a conclusão contida na Nota Jurídica PROC/AGE/NAM/IGAM n. 32/2013, a cuja orientação fazemos acrescer que, para aprovação de projeto e liberação de recursos do FHIDRO, na modalidade não reembolsável, para programa, projeto ou ação inclusa na linha de ação prevista na alínea "c" do item 2.1. do edital, o interessado deverá preencher todos os requisitos do edital e seu projeto deverá estar de acordo com o Termo de Referência, especialmente com o item 5.2., de forma a restar claro que o objetivo primordial do projeto é a racionalização e melhoria de recurso hídrico na área de abrangência do projeto – bacia, sub-bacia ou microbacia hidrográfica – e isso deverá restar demonstrado tecnicamente, isto é, a relação do projeto a ser financiado e a busca dessa finalidade última.

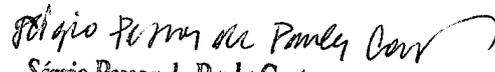
É como submetemos à consideração superior.

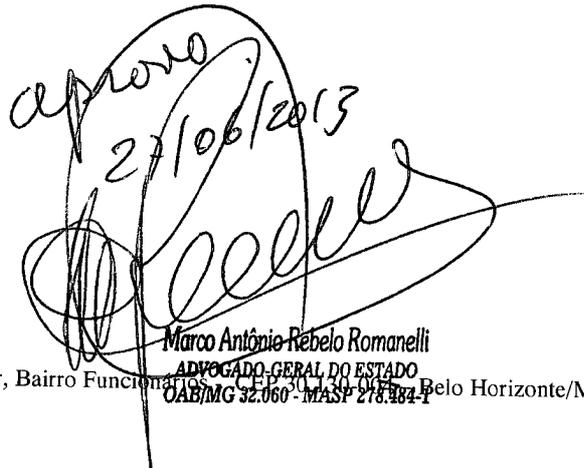
Belo Horizonte, 25 de junho de 2013.

  
NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA  
Procuradora do Estado

Coordenadora de Direito Administrativo da Consultoria Jurídica  
MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.692

"APROVADO EM 25/06/13"

  
Sérgio Pessoa de Paula Castro.  
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica,  
Musp.: 592.222-8 - OAB/MG 62.597.

  
Marco Antônio Rebelo Romanelli  
ADVOCADO-GERAL DO ESTADO  
OAB/MG 32.060 - MASP 278.484-1