

**XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI BELÉM – PA**

**DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO**

**LISE TUPIASSU**

**ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA**

**RAYMUNDO JULIANO FEITOSA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

#### **Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

#### **Secretarias:**

##### **Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFMS – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito tributário e financeiro [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/CESUPA

Coordenadores: Lise Tupiassu; Antônio Carlos Diniz Murta; Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-844-8

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: Amazônia do Século XXI

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Belém, Brasil).

CDU: 34



# XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

## DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO

---

### **Apresentação**

Discutir o direito tributário e financeiro no Brasil hodierno é tarefa das mais desafiadoras possíveis. Quando o GT se reuniu e tivemos a oportunidade ímpar de escutar, refletir e debater questões essenciais nesta seara, percebemos que existe algo que preocupa todos nós. Após participarmos de inúmeros congressos e encontros do CONPEDI, integrando a coordenação de GT's DIREITO TRIBUTÁRIO e FINANCEIRO, nunca pude constatar um rol de articulados que denotasse tanta ênfase na questão fiscal nacional. Isto nos mostra a contemporaneidade dos trabalhos realizados. A despeito do GT envolver direito tributário e financeiro - este, por vez, sendo gênero daquele - artigos cujo objeto fosse especificamente questões afetas ao direito financeiro, ou como assim alguns o desejam o fiscal, eram quase que isolados ou de rara presença. Desta feita apresentaram-se inúmeros sobre os mais variados enfoques quanto ao almejado equilíbrio orçamentário dos entes federados. Desde a impossibilidade da redução dos vencimentos dos servidores públicos até mesmo o postulados dos benefícios fiscais em Portugal na realidade brasileira, afere-se um sentimento claro de busca de soluções financeiras para o déficit público nacional; sem que para tal ocorra ofensa à princípios basilares constitucionais. No mais também nos deparamos com artigos inusitados como compensação financeira em matéria de direito ambiental, terceiro setor ou mesmo a ausência de incentivo fiscal para a inovação em startups. Por isso, a despeito te termos também trabalhos de qualidade que salta aos olhos cuja verve e é tida como clássica como, por exemplo, imunidade sobre templo de qualquer culto, substituição tributária progressiva e tributação justa, revela-se neste livro uma tendência clara de redirecionamento da discussão habitual da cobrança do tributo para outra cujo mote principal seria a compatibilização da receita obtida nesta cobrança com as necessidades do Estado para fazer frente às despesas públicas.

Agradecemos a linda e histórica cidade de Belém por nos receber de forma tão carinhosa, sentindo-nos honrados quanto à oportunidade de participar de um evento tão dignificante e rico na área da pós-graduação em direito.

Antônio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Lise Tupiassu - UFPA

Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**FINANCIAMENTO E SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO:  
O FUNDO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL.**

**FINANCING AND NATIONAL SYSTEM OF CONSERVATION UNITS: THE  
ENVIRONMENTAL COMPENSATION FUND.**

**Luma Cavaleiro de Macedo Scaff  
Maria Emília Oliveira Chaves**

**Resumo**

Em relação ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação, a insuficiência de recursos financeiros específicos apresenta-se como obstáculo em termos de estruturação e efetividade do sistema, eis que não basta a delimitação e criação de áreas especialmente protegidas, sendo necessária a garantia de recursos para sua implementação e custeio, instrumentos que garantam sustentabilidade financeira. A tentativa de gestão de recursos naturais diante da escassez orçamentária evidencia dilemas, trazendo a necessidade de se estudar as fontes para o financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, voltando-se o olhar para o recém-criado Fundo de Compensação Ambiental previsto na Lei 13.668/2018.

**Palavras-chave:** Sistema nacional de unidades de conservação, Sustentabilidade financeira, Fontes de financiamento para gestão ambiental, Fundo de compensação ambiental, Lei 13.668/2018

**Abstract/Resumen/Résumé**

In relation to the National System of Conservation Units, the lack of specific financial resources is an obstacle in terms of the structure and effectiveness of the system, as it is not enough to delimit and create specially protected areas. their implementation and costing, instruments that guarantee financial sustainability. The attempt to manage natural resources in the face of budget scarcity highlights dilemmas, bringing the need to study the sources for financing the National System of Conservation Units, turning our attention to the newly created Environmental Compensation Fund provided for in the Law. 13,668/2018.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** National system of conservation units, Financial sustainability, Sources of financing for environmental management, Environmental compensation fund, Law 13.668/2018

## INTRODUÇÃO

Meio Ambiente e atividades econômicas residem em uma constante zona conflituosa em busca do desenvolvimento sustentável. A sobrevivência necessita de bens e serviços inerentes ao meio ambiente. Com isso, a necessidade de refletir sobre o financiamento do meio ambiente, o que exige um olhar conjunto sobre a proteção e a segurança jurídica.

A Constituição Federal (CF/88) atribuiu à proteção do meio ambiente caráter jusfundamental, permitindo que sejam definidos espaços territoriais especialmente protegidos em virtude de suas características naturais daí o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Importante perceber a sensibilidade do tema em razão de se estudar as fontes de custeio para que esse sistema seja capaz de gerar sustentabilidade financeira verde e proteger o meio ambiente.

Proteger e desenvolver o sistema das unidades de conservação depende da necessidade de se buscar investimentos por meio de gestões adequadas do seu potencial econômico, assim como, da tentativa da internalização das externalidades positivas geradas pelos seus serviços ecossistêmicos (MEDEIROS; YOUNG, 2011).

Além dos desafios relacionados à seleção das áreas para a estruturação dos espaços territorialmente protegidos, a primeira impressão é de que a delimitação resolveria o problema ambiental.

Todavia, percebe-se um obstáculo mais profundo em termos de estruturação do sistema. Não basta apenas a criação de áreas especialmente protegidas, mas é preciso buscar instrumentos que garantam a sua sustentabilidade financeira. Portanto, a gestão de recursos diante da escassez evidencia dilemas ainda mais críticos, trazendo à necessidade de se estudar as fontes para o financiamento do sistema nacional de unidades de conservação.

A sustentabilidade financeira envolve estudar as fontes de custeio; a forma de provisão dos recursos necessários para a manutenção e expansão do SNUC, sendo a devida implementação efetiva indispensável ao seu propósito, garantindo a conservação da biodiversidade, paisagens, processos ecológicos e geomorfológicos, do patrimônio arqueológico e paleontológico, além da valorização e divulgação do conhecimento tradicional.

Considerando a complexidade do assunto, é preciso levar em consideração que as diferentes categorias de unidades de conservação estão situadas em regiões distintas, portanto, lidam e convivem com contextos sociológicos e políticos distintos.

Não obstante a legislação pretenda homogeneizar as fontes de custeio, a busca pela sustentabilidade financeira exige a adoção de um conjunto de princípios e diretrizes que harmonizem o planejamento, a gestão e o monitoramento financeiro das unidades de conservação.

O financiamento do SNUC é marcado pela combinação de fontes de custeio. As possibilidades são amplas diante da constante necessidade de obter maior quantidade de recursos e aprimorar a gestão, o que inclui recursos de obrigações legais, tais como multas e termos de ajustamento de condutas, além de instrumentos de mercado tais como pagamento por serviços ambientais e REDD. Ademais, ganham destaque, ainda, os projetos de geração de renda própria e as doações combinadas com o sistema de fundos e de cooperação internacional.

Este artigo pretende analisar as fontes de custeio voltadas à proteção do Sistema Nacional de Unidades de Conservação com especial ênfase ao Fundo de Compensação Ambiental recentemente criado pela Lei 13.668/2018. Para tanto, está dividida em quatro etapas: a primeira se dedica ao meio ambiente e à sustentabilidade financeira; a segunda estuda os aspectos legais da Lei 9985/2000; a terceira investiga as fontes de financiamento para o SNUC e a quarta dá ênfase ao recém criado Fundo de Compensação Ambiental previsto na Lei 13.668/2018. Foi realizada pesquisa exploratória e bibliográfica, bem como o método quantitativo para análise dos dados envolvidos.

Estudar os fundos ambientais enquanto fontes de custeio do meio ambiente leva à observação de que os valores disputam entre si a depender da destinação.<sup>1</sup>

As unidades de conservação consistem em uma parte do todo, do meio ambiente. Como uma metonímia, o meio ambiente envolve diferentes faces tais como recursos hídricos, ordenamento territorial, cidades resilientes, biodiversidade, cultura e

---

<sup>1</sup>Aliado a isso, encontra-se em andamento no Senado o Projeto de Lei 160/2017, que dispõe sobre a criação e o funcionamento de fundos patrimoniais vinculados ao financiamento das unidades de conservação federais do grupo de proteção integral para receber e administrar recursos provenientes de doações de pessoas físicas e jurídicas. O atual relator é o Senador Eduardo Braga. A tramitação mais recente data de 01/04/2019, estando ao autos na Comissão de Assuntos Econômicos (Secretaria de Apoio à Comissão de Assuntos Econômicos. BRASIL, Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129301>. Acesso em 19 de agosto de 2019.

dentre, várias outras matizes, o sistema de unidades de conservação. A dificuldade de adequar esta destinação ao sistema de créditos e débitos insito ao funcionamento do fundo exige a aplicação do princípio do orçamento bruto de modo que para cada item, faz-se necessário destinar o numerário em valor bruto.

A busca por recursos financeiros específicos direcionados às unidades de conservação tem como uma das principais fontes a compensação financeira. Justamente no anseio de um fundo gerenciador específico e direcionado às unidades de conservação, a Lei 13.668/2018.

## **1.AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA**

As atividades humanas no planeta geraram impactos no meio ambiente, até a chegada do momento em que saltou aos olhos dos dilemas mais complexos da humanidade, a conhecida dicotomia entre o crescimento populacional e a finitude dos recursos naturais.

Nesse cenário surgiu o conceito de desenvolvimento sustentável<sup>2</sup>, o qual é atrelado à ideia de que o mundo não deve parar de se desenvolver, mas deve lançar mão dos recursos naturais de maneira racional, de modo a garantir a sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações, implicando aspectos da atual ética ambiental, na qual os bens ambientais são finitos, limitados e devem ser utilizados de modo planejado e moderado.

Nesse contexto, a instituição de espaços territorialmente destinados à proteção ambiental surgiu como instrumento de preservação dos recursos naturais, buscando evitar que a antropização e a exploração desordenada, causem danos irreversíveis à natureza contribuindo para a extinção da vida no planeta Terra. Iniciando-se então um movimento de identificação de áreas prioritárias em cada bioma para esse fim.

Na extensão territorial brasileira (8.515.759,090 km<sup>2</sup>) existem os biomas: Amazônia, a Caatinga, o Cerrado, a Mata Atlântica, o Pampa, o Pantanal, totalizando 6 biomas, os quais demandam a utilização de estratégias para a conservação de seus recursos para as presentes e futuras gerações.

No bioma Amazônia existem 339 Unidades de Conservação, divididas em 253 de uso sustentável e 86 de proteção integral, abrangendo uma área de 1.196.778

---

<sup>2</sup> Relatório Brundtland – Nosso Futuro Comum.



km2, do total de 4.196.943 km2, representando 49,29% do total da continentalidade brasileira, sendo que 28,50% da sua extensão territorial está comprometido com Unidades de Conservação.

Assim sendo, o bioma Amazônia é o maior do Brasil, seguido do Cerrado (2.036.448 km2), que ocupa 23,92% do continente, do qual 8,7% está reservado à Unidades de Conservação; o terceiro mais extenso é o bioma Mata Atlântica, que ocupa 1.110.182 km2, no percentual de 13,04% do território nacional, do qual 10,3% está destinado à Unidades de Conservação, vindo, logo depois, a Caatinga com 844.453 km2, na percentagem de 9,92% do território, do qual 7,8% está ocupado com Unidades de Conservação, vindo depois o Pampa, com 176.496 km2, em 2,07% da área continental ocupada com UC e o menor bioma, o Pantanal, com 150.355, representando 1,76% do continente brasileiro, sendo 4, 6% reservado à Unidades de Conservação, como se pode examinar da tabela abaixo.

#### Unidades de Conservação por Bioma

Fonte: CNUC/IBMA - [www.ibma.gov.br/cadastro\\_uc](http://www.ibma.gov.br/cadastro_uc)

Atualizado em: 06/02/2019

Área total do bioma (km²)	Amazônia		Caatinga		Cerrado		Mata Atlântica		Pampa		Pantanal		Área Continental		Área Marinha*			
	Nº	Área(km²)	Nº	Área(km²)	Nº	Área(km²)	Nº	Área(km²)	Nº	Área(km²)	Nº	Área(km²)	Nº	Área(km²)	Nº	Área(km²)		
4.196.943	551		524		567		571		704		159		808		796			
<b>Tipo / Categoria</b>	<b>Amazônia</b>		<b>Caatinga</b>		<b>Cerrado</b>		<b>Mata Atlântica</b>		<b>Pampa</b>		<b>Pantanal</b>		<b>Área Continental</b>		<b>Área Marinha*</b>			
<b>Proteção Integral (PI)</b>	Nº	Área(km²)	%	Nº	Área(km²)	%	Nº	Área(km²)	%	Nº	Área(km²)	%	Nº	Área(km²)	%	Nº	Área(km²)	
Estação Ecológica	19	107.624	2,6%	6	1.389	0,2%	28	11.433	0,6%	43	1.508	0,1%	1	321	0,2%	1	116	0,1%
Monumento Natural	0	0	0,0%	6	394	0,1%	13	374	0,0%	25	525	0,0%	1	0	0,0%	1	3	0,0%
Parque	49	269.541	6,4%	24	7.625	0,9%	74	30.545	2,5%	266	23.322	2,1%	7	402	0,2%	3	4.283	2,8%
Refúgio de Vida Silvestre	4	114	0,0%	5	1.496	0,2%	5	2.460	0,1%	42	856	0,1%	1	26	0,0%	0	0	0,0%
Reserva Biológica	14	32.900	1,3%	2	70	0,0%	5	81	0,0%	34	2.301	0,2%	4	105	0,1%	0	0	0,0%
<b>Total PI</b>	<b>86</b>	<b>430.190</b>	<b>10,2%</b>	<b>43</b>	<b>11.174</b>	<b>1,3%</b>	<b>125</b>	<b>64.897</b>	<b>3,2%</b>	<b>410</b>	<b>28.711</b>	<b>2,6%</b>	<b>14</b>	<b>854</b>	<b>0,5%</b>	<b>7</b>	<b>4.403</b>	<b>2,9%</b>
<b>Uso Sustentável (US)</b>	Nº	Área(km²)	%	Nº	Área(km²)	%	Nº	Área(km²)	%	Nº	Área(km²)	%	Nº	Área(km²)	%	Nº	Área(km²)	
Floresta	60	312.626	7,4%	6	542	0,1%	11	557	0,0%	31	356	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%
Reserva Extrativista	71	137.720	3,3%	3	19	0,0%	6	883	0,0%	11	712	0,1%	0	0	0,0%	0	0	0,0%
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	23	111.089	2,6%	1	94	0,0%	2	686	0,0%	14	523	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%
Reserva de Fauna	0	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%
Área de Proteção Ambiental	38	204.232	4,9%	35	52.334	6,3%	73	189.176	5,4%	198	83.745	7,5%	3	4.214	2,4%	0	0	0,0%
Área de Relevante Interesse Ecológico	6	446	0,0%	4	126	0,0%	17	88	0,0%	21	271	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%
RPPN	55	466	0,0%	79	478	0,1%	161	1.069	0,1%	539	1.113	0,1%	9	4	0,0%	17	2.488	1,6%
<b>Total US</b>	<b>253</b>	<b>766.589</b>	<b>18,3%</b>	<b>128</b>	<b>53.593</b>	<b>6,5%</b>	<b>270</b>	<b>112.458</b>	<b>5,5%</b>	<b>814</b>	<b>86.719</b>	<b>7,8%</b>	<b>12</b>	<b>4.219</b>	<b>2,4%</b>	<b>17</b>	<b>2.488</b>	<b>1,6%</b>
<b>Total PI e US</b>	<b>339</b>	<b>1.196.779</b>	<b>28,5%</b>	<b>171</b>	<b>64.767</b>	<b>7,8%</b>	<b>395</b>	<b>177.355</b>	<b>8,7%</b>	<b>1.224</b>	<b>115.431</b>	<b>10,3%</b>	<b>26</b>	<b>5.072</b>	<b>2,8%</b>	<b>24</b>	<b>6.891</b>	<b>4,6%</b>
<b>Área de UC considerando subproteções†</b>	<b>Amazônia</b>		<b>Caatinga</b>		<b>Cerrado</b>		<b>Mata Atlântica</b>		<b>Pampa</b>		<b>Pantanal</b>		<b>Área Continental</b>		<b>Área Marinha*</b>			
	Área(km²)	%	Área(km²)	%	Área(km²)	%	Área(km²)	%	Área(km²)	%	Área(km²)	%	Área(km²)	%	Área(km²)	%		
Proteção Integral (PI)	413.919	9,86%	11.011	1,23%	61.409	2,9%	21.697	1,94%	829	0,4%	4.403	2,91%	512.380	8,02%	5.178	0,1%		
Uso Sustentável (US)	748.732	17,83%	52.901	6,29%	104.023	5,14%	79.559	6,8%	4.100	2,3%	2.488	1,6%	969.716	11,82%	49.573	1,2%		
Subproteção PI e US	14.338	0,34%	163	0,02%	4.433	0,22%	6.954	0,61%	29	0,01%	0	0,0%	28.814	0,3%	122	0,0%		
<b>Total de UC no bioma</b>	<b>1.177.009</b>	<b>28,03%</b>	<b>64.075</b>	<b>7,74%</b>	<b>169.869</b>	<b>8,32%</b>	<b>108.165</b>	<b>9,4%</b>	<b>5.048</b>	<b>2,82%</b>	<b>6.891</b>	<b>4,58%</b>	<b>1.507.780</b>	<b>17,94%</b>	<b>55.070</b>	<b>1,3%</b>		

† As áreas de subproteção consideradas foram obtidas a partir dos arquivos com dados espaciais cadastrados e validados no CNUC

\* Área Marinha corresponde ao Mar Territorial mais a Zona Econômica Exclusiva (ZEE)

Obs1: A UC que não tem informação georreferenciada disponível é utilizada a área do ato legal para o cálculo de área.

Obs2: Os dados do CNUC estão em constante atualização. Ao utilizá-los sempre citar a data.

Obs3: Área do Bioma foi obtida de IBGE, 2004 com um ajuste considerando o limite dos municípios (IBGE, 2015) como linha de costa

Obs4: Não somar o número de UCs de biomas diferentes, pois há casos onde uma UC abrange mais de um bioma.

Todavia, a mera criação desses espaços territorialmente protegidos, do tipo Unidade de Conservação, não tem o condão de atingir às suas metas e finalidades como instrumento de preservação dos recursos naturais e de desenvolvimento econômico e social de modo sustentado.

Esses espaços vem enfrentando, desde o surgimento da política nacional do meio ambiente, um quadro sistêmico de baixa efetividade de gestão, que inclui uma grave deficiência de investimentos financeiros, cumulada com a utilização inadequada

dos recursos já insuficientes, falta de contratação de pessoal, ausência de disponibilização de meios de informação, participação e envolvimento da sociedade na gestão (mesmo das populações residentes e do entorno das unidades), inexpressividade de compensações ambientais e de impactos econômicos positivos apresentados por muitas dessas unidades compõe um cenário extremamente contraditório e preocupante.

Tal conjuntura de pode ser verificada no Relatório de auditoria coordenada nas unidades de conservação no bioma Amazônia(TCU, 2013), organizado e publicado pelo Tribunal de Contas da União, realizado de maneira conjunta com nove Tribunais de Contas estaduais (do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), objetivando avaliar as condições normativas, institucionais e operacionais necessárias para que as Unidades de Conservação federais e estaduais localizadas na Amazônia atinjam as finalidades para as quais foram criadas.

A auditoria realizada constatou que os recursos financeiros incompatíveis com as necessidades de gestão das Unidades de Conservação do bioma Amazônia, haja vista que o volume de recursos aplicados pelo ICMBio por km<sup>2</sup> de área protegida é muito inferior ao alocado por outros países na gestão desses espaços. Com base nas constatações, o TCU criou o Índice de Implementação e de Gestão de Áreas Protegidas (Indimapa), um instrumento de avaliação, comunicação e monitoramento, a ser visualizado por meio de mapas georreferenciados, segundo o qual se verificou que apenas 4% das UCs mostraram alto grau de implementação e gestão.

## **2. SISTEMA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA**

Em que pesem as discussões a respeito da necessidade de cuidar melhor dos recursos naturais, por ocasião da Conferência de Estocolmo, de 1972, no Brasil a Política Nacional do Meio Ambiente só veio a ser instituída em 1981, com o advento da Lei n. 9.274, de 06 de junho de 1990, criando o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), sendo constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental (MMA, 2017).

O SISNAMA tem na sua estrutura, conforme disposto no artigo 6º, da Lei n. 6.938, de 1981, como Órgão Superior, o Conselho de Governo; como Órgão Consultivo

e Deliberativo, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA); como Órgão Central, o MMA; como Órgão Executor, o IBAMA; como Órgãos Seccionais, os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; e como Órgãos Locais, os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições, abrangendo agentes do Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário e Ministério Público.

Esse Sistema foi criado com o objetivo de constitucionalizar o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, devendo efetivar a legislação constitucional e infraconstitucional em matéria de meio ambiente.

O SISNAMA tem densa estrutura e, em que pese pudesse se consolidar como um aliado da sociedade, promovendo diálogos através da efetividade dos Conselhos Municipais, os quais seriam porta-vozes da sociedade, dentro dos mecanismos legais de efetiva participação da sociedade nas decisões relativas às questões ambientais locais.

Um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente é a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo poder público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas.

O termo Unidades de Conservação vem sendo utilizado desde os anos 1970 para designar as áreas especificamente destinadas à proteção do meio ambiente.

Em 1979, o Instituto Brasileiro de desenvolvimento Florestal desenvolveu o Plano de Sistema de Unidades de Conservação do Brasil - I Etapa e II Etapa (1982). No início dos anos 1990, por meio do Decreto nº 78, de 05 de abril de 1991, foi criado o conselho nacional de unidades de conservação, mas a definição e a sistematização desses espaços protegidos ocorreram somente com a Lei nº 9.985/2000, a qual instituiu o Sistema Nacional das Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

A Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992 (cujo texto foi aprovado pelo Decreto Legislativo n. 2, de 1994) ao tratar da questão das Unidades de Conservação estabelece em seu artigo 2º que: “Área protegida significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação”.

Aliado a isso, o art. 2 da Lei do SNUC conceitua Unidades de Conservação como: “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.

A referida Lei n. 9.985, de 2000 foi promulgada com a missão de regulamentar os incisos I, II, III e VII do § 1º, artigo 225 da CF/88, notadamente o inciso III que determinava a definição de espaços territoriais a serem especialmente protegidos, nos quais seriam vedadas utilizações que comprometam a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

As Unidades de Conservação foram designadas pelo legislador constitucional como sendo instrumentos assecuratórios da efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, alçado à categoria de direito fundamental diante da redação do *caput* do artigo 225.

A Lei do SNUC divide as Unidades de Conservação em dois grupos: Unidades de Proteção Integral, cujo função precípua é preservar a natureza, somente sendo admitido o uso indireto dos seus recursos naturais e as Unidades de Uso Sustentável, que tem como objeto básico compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus atributos.

Nas Unidades de Conservação que pertencem ao grupo de Proteção Integral, as restrições à presença e atividade humanas são mais severas, permitindo-se apenas o uso indireto dos recursos, são distribuídas em cinco categorias com objetivos distintos, conforme informa a tabela abaixo.

<b>Categoria da UC</b>	<b>Objetivo da UC</b>
Estação Ecológica	Preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas
Reserva Biológica	Preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites sem interferência humana direta ou modificações ambientais
Parque Nacional*	Preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e turismo ecológico
Monumento Natural	Preservação de sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica
Refúgio de Vida Silvestre	Proteção de ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local ou da fauna residente ou migratória

**Fonte:** Lei 9.985/2000 (Lei do SNUC).

Por sua vez, o grupo das Unidades de Conservação de Uso Sustentável inclui as unidades em que as restrições à presença e atividade humanas são flexibilizadas,

visando compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais, dividem-se em sete categorias e possuem os objetivos a seguir indicados:

<b>Categoria da UC</b>	<b>Objetivo da UC</b>
Área de Proteção Ambiental	Proteção da diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade dos recursos naturais.
Área de Relevante Interesse Ecológico	Manutenção dos ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível destas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.
Floresta Nacional	Uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.
Reserva Extrativista	Proteger os meios de vida e a cultura das populações tradicionais que sobrevivam do extrativismo e complementarmente da agropecuária de subsistência, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da UC.
Reserva de Fauna	Realização de estudos técnico-científicos sobre manejo econômico sustentável de recursos da fauna nativa, terrestre ou aquática, residente ou migratória.
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais pelas populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvida por estas populações.
Reserva Particular do Patrimônio Natural	Conservação biológica de áreas privadas gravadas com perpetuidade

**Fonte:** Lei 9.985/2000 (Lei do SNUC).

### **3. FONTES DE FINANCIAMENTO PARA O SISTEMA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

A numeração em si de fontes de custeio não se mostra tão relevante quanto à compreensão das engrenagens que arquitetam as estruturas financeiras e como elas movimentam o volume de recursos que tem o condão de financiar o meio ambiente.

De acordo com as pesquisas de Morsello (2001), as fontes de recursos financeiros para a gestão de unidades de conservação são: recursos do orçamento público; recursos de investimentos de instituições multilaterais e bilaterais; recursos de participação de organizações sem fins lucrativos; fundos ambientais nacionais e internacionais; recursos de débitos convertidos ou de perdão de débitos; recursos de utilização de convenções internacionais; doações individuais; recursos oriundos de tributos; recursos de autofinanciamento; e recursos oriundos de pagamentos por serviços ecossistêmicos.

Numerar as fontes de custeio é parte necessária à organização das idéias ao longo da pesquisa, contendo divergências que coexistem de forma harmônica, pois os

direitos possuem custos. (SUSTEIN; HOLMES,1999). Para Godoy e Leuzinger, são dez exemplos de fontes de recursos financeiros para unidades de conservação: visitação pública, concessões florestais, fundos públicos, cooperação internacional, compensação ambiental, cobrança pelos serviços hídricos prestados por unidades de conservação, aproveitamento dos recursos genéticos (bioprospecção) e extrativismo, cogestão (ou gestão compartilhada de unidades de conservação) e ICMS Ecológico (GODOY, LEUZINGER, 2015).

A pesquisa apresenta a seguinte estruturação, contando com as seguintes fontes consideradas como principais, quais sejam: recursos orçamentários, recursos decorrentes da exploração comercial, a compensação financeira, as doações, os fundos e as cooperações internacionais. Nesta teia de estruturas financeiras, é importante considerar outras que eventualmente se apresentem como complementares tais como multas e repasses tributários ou voluntários tais como o ICMS Ecológico.

Embora seja possível perceber alguma divergência sobre a enumeração de quantas e quais são as fontes de custeio, é relevante perceber como elemento nuclear dois aspectos comuns que justificam a pesquisa: o primeiro é que a legislação assegura fontes de financiamento cada vez mais crescentes e voltadas especificamente às unidades de conservação. Em segundo, registra-se a especial tendência de criação de fundos verdes, em outras palavras, especial ênfase ao recém criado fundo privado com recursos oriundos da compensação financeira destinado às unidades de conservação.

Se considerar as fontes de custeio de maneira isolada, capaz de perder-se no vazio. Importante considerar os arranjos em razão da fusão dos recursos monetário destinados às unidades de conservação.

Por este motivo, é válido compreender o mecanismo jurídico envolvido nas fontes financeiras, considerando a especial atenção do legislador aos fundos privados.

Em geral, as unidades de conservação são custeadas pelo Poder Público. O recurso governamental se apresenta como, muitas vezes, única e exclusiva (MORSELLO, 2001). Contudo, esse tipo de recurso dificilmente se mostra suficiente para cobrir todos os gastos., seja com planejamento, implantação e manejo das áreas.

Ao longo dos anos, desde 2015, os repasses orçamentários ao Instituto Chico Mendes tem se mantido estáveis, em média, corresponde a 0.02% dos gastos

públicos. No ano de 2015, o órgão recebeu o valor de R\$ R\$ 512.259.228,69<sup>3</sup>. Semelhante, em 2018, recebeu R\$ 583.036.307,01<sup>4</sup>. Mesmo que ainda em curso, no ano de 2019, todavia, registra-se um decréscimo de repasse de valores, sendo até a presente data R\$ 315.956.984,87<sup>5</sup>.

Outra fonte de custeio significativa envolve a cooperação bi e multilateral para o financiamento da conservação.

No mesmo sentido, vale referir as receitas provenientes de instituições sem fins lucrativos certificadas como OSCIP ou equivalente, que se responsabilizam pelos serviços operacionais ou administrativos para a realização dos programas na gestão da área de acordo com o plano de manejo. Um exemplo é a Fundação Museu do Homem Americano (FUMDHAM) criada para garantir a preservação do patrimônio cultural e natural do Parque Nacional Serra da Capivara. (FUMDHAM, 2019)

Além disso, outras fontes que não integram o orçamento também geram receitas como aquelas provenientes da exploração comercial, isto é, tarifas e pagamentos referentes à visitação. De acordo com um levantamento do ICMBio de 2018, foram cerca de 10,7 milhões de visitantes nas unidades de conservação federais (parques, floresta, área de proteção ambiental, reserva extrativista).

No *ranking* dos mais visitados, em primeiro lugar, está o Parque Nacional da com 3,3 milhões de visitantes em 2017, e 2,7 milhões em 2016. Em segundo lugar, o Parque do Iguaçu, no Paraná, com 1,8 milhões de turistas (em 2016 foram 1,6 milhões), seguido pelo Parque Nacional do Jericoacoara, no Ceará, da Reserva Extrativista Arraial do Cabo, no Rio de Janeiro, e Parque Marinho Fernando de Noronha<sup>6</sup>.

Ao lado disso, vale referir as concessões de serviços de apoio, pois, de acordo com o art. 33 da Lei 9985/2000, a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir de unidades de conservação estão sujeitas à autorização do órgão gestor e ao pagamento por parte daquele que os explorar.

---

<sup>3</sup> Portal da Transparência. Orçamento Público. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/44207?ano=2015>. Acesso em 08 de agosto de 2019.

<sup>4</sup> Portal da Transparência. Orçamento Público. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/44207?ano=2018>. Acesso em 08 de agosto de 2019.

<sup>5</sup> Portal da Transparência. Orçamento Público. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/44207?ano=2019>. Acesso em 08 de agosto de 2019.

<sup>6</sup> O *ranking* e a íntegra do estudo pode ser consultado no site do Instituto Chico Mendes. Está disponível no link: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/9484-visitacao-nos-parques-cresce-20-em-2017>.

O Decreto 4340/2002, que regulamentou a Lei do SNUC, permite que seja autorizada a exploração de produtos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada unidade. Esses produtos ou serviços são aqueles destinados: a dar suporte físico e logístico à administração da unidade e à implementação de atividades de visitação, recreação e turismo; e a explorar recursos florestais e outros recursos em unidades de uso sustentável<sup>7</sup>.

Outra fonte de financiamento envolve as concessões florestais, pois, a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, instituída pela Lei no 11.284, de 2 de março de 2006, é uma estratégia para ordenar e assegurar a sustentabilidade na produção de madeira e outros recursos florestais oriundos de florestas públicas. As concessões são onerosas e conferem, mediante licitação, a pessoa jurídica nacional, em consórcio ou não, o direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, por sua conta e risco e por prazo determinado (art. 3º, VII, da Lei 11.284/06)<sup>8</sup>

Seguindo esta linha de raciocínio, verifica-se a possibilidade de que a unidade de conservação seja recompensada pelos próprios benefícios gerados à sociedade, e que este recurso suplemente os custos diretos, indiretos, futuros e de oportunidade da existência da área protegida. São os pagamentos por serviços ecossistêmicos, considerados como fontes alternativas de receitas, que são originados por meio das cobranças das externalidades positivas prestadas pelas unidades de

---

<sup>7</sup> Como exemplos, é possível citar a venda de ingressos, aluguel de equipamentos, contratação de guias e de passeios, lojas de conveniência, lanchonetes, hotéis, dentre outros. Com vistas ao equilíbrio entre ao uso e conservação das áreas, essa exploração deve observar a regulamentação própria das licitações públicas, além de estar prevista no plano de manejo.

<sup>8</sup> A Lei de Gestão de Florestas Públicas dispõe que, quando oriundos de concessão florestal de áreas localizadas em Florestas Nacionais da União, os recursos financeiros devem ser distribuídos da seguinte forma: o pagamento anual mínimo feito pelo concessionário, independentemente da produção ou dos valores por ele auferidos com a exploração do objeto da concessão, deve ser destinado ao órgão gestor da unidade de conservação. Já o preço pago pela concessão, excluído o valor anteriormente mencionado, deve ser destinado da seguinte maneira: 40% ao ICMBio, para utilização restrita na gestão das unidades de conservação de uso sustentável; 20% aos Estados e 20% aos Municípios, devendo ser destinados proporcionalmente à distribuição da floresta pública outorgada em suas respectivas jurisdições, para o apoio e promoção da utilização sustentável dos recursos florestais, sempre que o ente beneficiário cumprir com a finalidade deste aporte; e 20% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF) (art. 39, § 1º, da Lei 11.284/06). O recebimento de bens imóveis encontra amparo legal no inciso III e parágrafos 5º a 7º do art. 66 do Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012), por meio do qual as Unidades de Conservação de domínio público com pendência de regularização fundiária podem receber, em doação, imóveis privados localizados em seu interior para fins de Compensação de Reserva Legal de imóveis fora da UC desde que sejam localizados no mesmo bioma. Nesse intuito, o ICMBio, após análise técnica, emite certidão de habilitação do imóvel para este fim assegurando aos interessados a legitimidade da transação do imóvel



conservação tais como estoque de carbono e reserva de bioprospecção. (NUSDEO, 2012).

As doações em dinheiro destinadas ao meio ambiente mostram um campo de estudos relativos à receita de direito financeiro ainda pouco explorado. No Brasil, não existe disciplina jurídica específica para doações em dinheiro capazes de gerar incentivos fiscais. Uma pessoa, física ou jurídica, que deseje doar dinheiro ao meio ambiente, ainda não dispõe de meios de fazê-lo de forma direta, mas sim por intermédio de um fundo ou de uma instituição do terceiro setor.

Algumas situações, todavia, podem ser pontuadas para evidenciar as doações de bens relativas às unidades de conservação. Um exemplo apurado na Controladoria do Mato Grosso é o caso de uma empresa que doou veículos para uso nas gerencias regionais de unidades de conservação como parte do pagamento por impacto ambiental<sup>9</sup>.

Em conjunto às doações, merece destaque os fundos financeiros, os fundos fiduciários e os fundos patrimoniais, com especial ênfase para o Fundo criado pela Lei 13.668/2018.

Esses fundos são públicos e são delimitados pela matéria ambiental, portanto, destaque aos fundos públicos ambientais. Dentre as suas diversas receitas, destaca-se a imposição de multas, condenações judiciais e alguns tipos de doações.

No que tange especificamente às unidades de conservação, dois fundos merecem especial destaque: o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDDD)<sup>10</sup>, o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA)<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> CONTROLADORIA DO MATO GROSSO. [http://www.controladoria.mt.gov.br/noticias?p\\_p\\_id=101&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&\\_101\\_struts\\_action=%2Fasset\\_publisher%2Fview\\_content&\\_101\\_returnToFullPageURL=http%3A%2F%2Fwww.controladoria.mt.gov.br%2Fnoticias%3Fp\\_auth%3DCtkfDfgQ%26p\\_p\\_id%3D3%26p\\_p\\_lifecycle%3D1%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_state\\_rcv%3D1&\\_101\\_assetEntryId=1708491&\\_101\\_type=content&\\_101\\_groupId=21013&\\_101\\_urlTitle=empresa-faz-doacao-a-unidades-de-conservacao-em-compensacao-por-impacto-ambiental-irreversivel&inheritRedirect=true](http://www.controladoria.mt.gov.br/noticias?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_returnToFullPageURL=http%3A%2F%2Fwww.controladoria.mt.gov.br%2Fnoticias%3Fp_auth%3DCtkfDfgQ%26p_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D1%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_state_rcv%3D1&_101_assetEntryId=1708491&_101_type=content&_101_groupId=21013&_101_urlTitle=empresa-faz-doacao-a-unidades-de-conservacao-em-compensacao-por-impacto-ambiental-irreversivel&inheritRedirect=true)

<sup>10</sup> O FDDD, regulamentado pela Lei n. 9008/199, é um fundo público de natureza contábil, criado para a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos. O FDDD é composto pelo produto da arrecadação de condenações judiciais, multas e indenizações decorrentes dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, turístico, histórico, paisagístico; decorrentes de infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos. Além da possibilidade de rendimentos auferidos da aplicação dos recursos, outras receitas que poderão ser a ele destinadas e doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras. Art. 2o da Lei no 9.008/95

<sup>11</sup> Seguindo a mesma linha, o Fundo Nacional de Meio Ambiente, criado pela Lei 7797/1989, tem por objetivo financiar projetos na área ambiental que promovam o uso racional e sustentável de recursos naturais. É constituído por dotações orçamentárias da União, recursos de doações que podem ser feitas

#### 4. FUNDO DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL E A LEI 13.668/2018

Ainda que de natureza jurídica bastante controversa<sup>12</sup>, a compensação financeira prevista no art. 36 da Lei 9985/2000<sup>13</sup>, representa uma das principais fontes de receita para o sistema de unidades de conservação<sup>14</sup>.

O empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral<sup>15</sup> 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 valor pago 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.

---

por pessoas físicas ou jurídicas, rendimentos provenientes da aplicação de seus recursos<sup>11</sup>. Conta com os recursos arrecadados pela aplicação da Lei de Crimes Ambientais, na forma da Lei 9605/1998. Semelhante ao que ocorre com o FDDD, o FNMA não é específico para as unidades de conservação, destinando-se ao meio ambiente. Contudo, diferencia-se porque a Lei 7797/1989 determina expressamente como área prioritária para o recebimento de recursos as unidades de conservação, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, educação ambiental, manejo e ex-tensão florestal, desenvolvimento institucional, controle ambiental e aproveitamento econômico racional e sustentável da flora e fauna nativas.

<sup>12</sup> A natureza jurídica da compensação financeira é tema bastante discutido na doutrina, se figura tributária, indenizatória ou compensatória, já tendo sido objeto de análise no artigo O Financiamento das Unidades de Conservação: a compensação financeira do SNUC como instrumento de proteção ao meio ambiente no livro Direito Tributário e Econômico aplicado ao meio ambiente e à mineração. Vale referir também José Marcos Domingues, Roberto Ferraz, Marciano Seabra Godoi.

<sup>13</sup> Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei. [\(Regulamento\)](#) § 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento. [\(Vide ADIN nº 3.378-6, de 2008\)](#) § 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação. § 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo. § 4º A obrigação de que trata o *caput* deste artigo poderá, em virtude do interesse público, ser cumprida em unidades de conservação de posse e domínio públicos do grupo de Uso Sustentável, especialmente as localizadas na Amazônia Legal. [\(Incluído pela Lei nº 13.668, de 2018\)](#)

<sup>14</sup> Encontra-se em andamento a ADI 3378-DF.

<sup>15</sup> Decreto 4340/2000.

A busca por recursos financeiros específicos direcionados às unidades de conservação tem como uma das principais fontes a compensação financeira. Justamente no anseio de um fundo gerenciador específico e direcionado às unidades de conservação, a Lei 13.668/2018.

Recentemente, foi publicada a Lei 13.668 de 28 de maio de 2018<sup>16</sup> que definiu novas regras para a aplicação de recursos da compensação ambiental, além de aumentar o prazo para contratação de pessoal por tempo determinado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente dos Recursos Naturais Renováveis.

Esta lei traz uma novidade: a criação de um fundo privado gerido<sup>17</sup> pela Caixa Econômica Federal<sup>18</sup> a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental do Art. 36 da Lei 9985/2000 destinados às unidades de conservação instituídas pela União.

Chama especial atenção porque a lei adotou um mecanismo financeiro privado gerido por um órgão público.

A Portaria 1.039 de 29 de novembro de 2018 do Ministério do Meio Ambiente em conjunto com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade definiu os critérios e as diretrizes para o Fundo de Compensação Ambiental (FCA)<sup>19</sup>.

O Fundo de Compensação Ambiental apresenta como objetivos exclusivos receber integralizações oriundas da compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei nº 9.985/2000 e viabilizar a aplicação dos recursos na implantação e manutenção das

---

<sup>16</sup> Tem origem na MP 809/2017.

<sup>17</sup> A CEF é responsável pela execução, direta ou indireta, assim como pela gestão centralizada dos recursos de compensação ambiental destinados às unidades de conservação instituídas pela União e poderá, para a execução indireta, firmar contrato com instituições financeiras oficiais regionais. Para tanto, a CEF pode promover as desapropriações dos imóveis privados indicados pelo Instituto Chico Mendes que estejam inseridos na unidade de conservação destinatária dos recursos de compensação ambiental

<sup>18</sup> Esta norma autoriza que o Instituto Chico Mendes esteja autorizado a selecionar instituição financeira oficial, no caso, foi a Caixa Econômica Federal, por meio de dispensa de licitação, para criar e administrar fundo privado a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, destinados às unidades de conservação instituídas pela União

<sup>19</sup> Art. 2, I: Fundo privado, regido por estatuto próprio, a ser criado pela instituição financeira oficial selecionada pelo Instituto Chico Mendes, para recepcionar os recursos da compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei nº 9.985/2000, destinados pelos órgãos licenciadores às unidades de conservação instituídas pela União, a serem aportados por empreendedores públicos e privados;

unidades de conservação instituídas pela União, em conformidade com as prioridades de ação estabelecidas no art. 33 do Decreto nº 4.340/2002.

Enquanto fundo privado<sup>20</sup> permite a cobrança de taxa de administração<sup>21</sup>, de taxa de execução<sup>22</sup> e de prêmio de performance<sup>23</sup>, estando vedada qualquer tipo de garantia ou aval do Poder Público<sup>24</sup>.

O FCA conta, exclusivamente, com as seguintes fontes de receitas: I. Recursos oriundos dos aportes, pelos empreendedores, dos valores de compensação ambiental destinados às unidades de conservação instituídas pela União, acrescidos de correção monetária e eventuais juros e multas e II. Rendimentos obtidos com o investimento das disponibilidades financeiras do FCA. Somente poderão aportar recursos no FCA os empreendedores, públicos ou privados, que celebrarem TCCA com o Instituto Chico Mendes. Os valores integralizados e os seus rendimentos não poderão, em qualquer hipótese, ser resgatados pelos empreendedores

Considerando a novidade do tema, pois a regulamentação do FCA data de novembro de 2018, os dados fiscais referentes ao financiamento ainda são escassos. Contudo, a análise realizada envolvida é do exercício financeiro de 2017/2018.

Da análise dos dados<sup>25</sup>, é possível agrupar em três modalidades<sup>26</sup>: a execução via orçamento da União, a execução direta e a via FCA.

---

<sup>20</sup> O FCA caracteriza-se como fundo privado contábil de natureza financeira, amparado no art. 69 da Lei nº 4.728/1965, a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental destinados às unidades de conservação instituídas pela União

<sup>21</sup> Tarifa de Administração - TA: percentual fixo que incidirá mensalmente sobre o patrimônio líquido do fundo, a ser revertido à instituição financeira oficial selecionada pelo Instituto Chico Mendes, como tarifa pela prestação de serviço de administração do FCA

<sup>22</sup> TE: percentual que incidirá sobre o montante efetivamente executado, contratualmente acordado entre o Instituto Chico Mendes e a instituição financeira oficial selecionada por ocasião da apresentação de cada PAE, a ser revertido à instituição financeira como tarifa pela prestação de serviço de execução do FCA

<sup>23</sup> percentual fixo que incidirá mensalmente sobre a rentabilidade do FCA que ultrapassar 100% (cem por cento) do indicador de referência mínimo adotado, a saber, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), a ser revertido à instituição financeira oficial selecionada pelo Instituto Chico Mendes como premiação por performance de investimento

<sup>24</sup> O FCA não contará com qualquer tipo de garantia ou aval por parte do setor público

<sup>25</sup> Os dados pesquisados podem ser consultados no Relatório de Gestão de 2018 do ICMBIO. Está disponível no [http://www.icmbio.gov.br/acesoainformacao/images/stories/relatorio\\_gestao/relatorio2018/Relatorio\\_de\\_Gestao\\_2018.pdf](http://www.icmbio.gov.br/acesoainformacao/images/stories/relatorio_gestao/relatorio2018/Relatorio_de_Gestao_2018.pdf)

<sup>26</sup> Até 2016, para executar os recursos de compensação ambiental destinados às Unidades de Conservação federais, o empreendedor optava por uma de duas modalidades de execução: “execução direta”, sendo esta a execução por meios próprios pelo empreendedor; ou “execução indireta”,

No que se refere ao FCA, o fundo foi registrado em cartório pela CEF no dia 27/12/2018, não tendo recebido qualquer aporte financeiro no exercício de 2018.

Sobre os recursos orçamentários federais, em 2018, a execução financeira foi de aproximadamente R\$ 30 milhões de reais. Deste total, foram contempladas as seguintes ações: regularização fundiária com R\$ 15.254; implementação das unidades de conservação com R\$13.980; pesquisa com R\$ 825 e plano de manejo com R\$ 264.

Na modalidade de execução direta, foram movimentados R\$ 1.551 em 2017 e R\$ 968 em 2018.

Os recursos integralizados no FCA deverão ser aplicados estritamente na execução das atividades previstas nos PAE elaborados pelo Instituto Chico Mendes e encaminhados anualmente à Caixa Econômica Federal.

O planejamento e proposição das ações a serem executadas observarão a destinação da compensação ambiental definida pelos órgãos licenciadores, sendo vedada a aplicação dos recursos em desconformidade com o previsto nos TCCA quanto à prioridade de ação e às respectivas unidades de conservação destinatárias. Na aplicação dos recursos, a Administradora promoverá a execução direta ou indireta das ações em benefício das unidades de conservação destinatárias, responsabilizando-se pelas contratações e aquisições dos bens e serviços.

As obrigações e responsabilidades da administradora e do Instituto Chico Mendes relacionadas à execução de cada PAE serão formalizadas em instrumentos contratuais próprios. Curioso observar que os instrumentos contratuais previstos nesta norma são frouxos, pois dispensa o chamamento público, o que pode comprometer a qualidade do gasto público a medida que reduz o controle e a transparência.

## **CONCLUSÃO**

---

por meio de depósito em contas escriturais de instituição financeira selecionada, sendo a execução realizada pelo ICMBio. Em ambos os casos, o Cumprimento de Compensação Ambiental - TCCA tinha um prazo de 12 meses. Todavia, a partir das decisões do TCU, proferidas por meio dos Acórdãos nº 1.853/2003, 1.004/216 e 1.772/2016, restringiu-se o cumprimento da obrigação da compensação ambiental pelo empreendedor por meio da execução direta. Também em atendimento às determinações do TCU, os recursos que estavam nas contas escriturais da instituição financeira (Caixa Econômica Federal) foram internalizados ao Orçamento Geral da União - OGU, inaugurando, em 2017, a execução dos recursos pelo OGU.

Embora seja possível perceber alguma divergência sobre a enumeração de quantas, importante compreender quais são e como se relacionam as fontes de custeio para o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, temos que o financiamento é heterogêneo.

Percebe-se que a o fundo envolve o financiamento de direitos difusos, dentre os quais o meio ambiente. Não se trata, tão logo, de um fundo específico destinado às unidades de conservação. Considerando que o fundo opera mediante a apresentação de variados projetos de temas diversos envolvendo a temática dos direitos difusos, os recursos acabam sendo disputados entre si.

A criação de um fundo específico voltado ao SNUC é uma tentativa de homogeneizar e centralizar a gestão dos recursos monetários envolvidos. Todavia, este fundo concentra apenas uma fonte, qual seja a compensação financeira – elemento de origem da exploração comercial. Causa estranheza, entretanto, tratar-se de um fundo privado. Não foram identificados mecanismos que gerem um fluxo financeiro sustentável para as unidades de conservação, capazes de contribuir também para o controle.

Observa-se que a tentativa de buscar, não fontes alternativas, mas tão somente uma fórmula interessante aos entes privados para gestão do dinheiro, sendo ainda frouxos os mecanismos de controle dos recursos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, publicada no D.O.U. de 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 8.505, de 20 de agosto de 2015. Dispõe sobre o Programa Áreas Protegidas da Amazônia, instituído no âmbito do Ministério do Meio Ambiente. Publicado no DOU de 21 ago. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d8505.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d8505.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Publicado no DOU de 23 ago. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d4340.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2019

\_\_\_\_\_. Decreto n. 4.326, de 08 de agosto de 2002, institui, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, o Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA, e dá outras providências. Publicado no D.O.U. de 9 ago. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d4326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d4326.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.985, de 18 de junho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação, publicada no D.O.U. de 19 jul. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/L9885.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/L9885.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Fortalecimento comunitário em unidade de conservação : desafios, avanços e lições aprendidas no Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) [recurso eletrônico] / Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade, Programa Áreas Protegidas da Amazônia. – Brasília, DF: MMA, 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (TCU). Relatório de auditoria coordenada nas unidades de conservação no bioma Amazônia. Brasília: TCU, 2013. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15E87893F015EA068EC885895>>. Acesso em: 18 dez. 2018

DOMINGUES, José Marcos. A Chamada Compensação Financeira do SNUC. Revista Dialética de Direito Tributário. N. 133. São Paulo: Dialética, outubro, 2006. P. 44-45.

DOUROJEANNI, Marc. Financing protected areas in Latin America. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 01., 1997, Curitiba. Anais... . Curitiba: CBUC, 1997. p. 237 -261

FUNDAÇÃO MUSEU DO HOMEM AMERICANO. Disponível em: <http://fumdam.org.br/>. Acesso em: 09 ago. de 2019.

GELUDA, L. (ed.). Desvendando a compensação ambiental: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros. [1a ed.]. Rio de Janeiro: Funbio, 2015. Disponível em: <<https://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2017/08/Desvendando-a-compensa%C3%A7%C3%A3o-Ambiental-aspectos-jur%C3%ADdicos-operacionais-e-financeiros.pdf>>. Acesso em: 19 ago. de 2019.

GODOI, Marciano Seabra. A Compensação Ambiental prevista na lei 9985/2000. Disponível em: <[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/marciano\\_seabra\\_de\\_godoi.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/marciano_seabra_de_godoi.pdf)>. Acesso em: 19 ago. de 2019.

GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. LEUZINGER, Márcia Dieguez. O financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil. Características e tendências. Ano 52 Número 206 abr./jun. 2015. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/206/ril\\_v52\\_n206\\_p223.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/206/ril_v52_n206_p223.pdf)>. Acesso em: 08 ago. de 2019

HOLMES, Stephen e SUNSTEIN, Cass, *The Cost of Rights- Why Liberty Dependson Taxes*, New York and London: W. M. Norton, 1999

MEDEIROS, Rodrigo; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional Rio de Janeiro: UNEP □ WCMC, 2011. 121 p.

MORSELLO, Carla. Áreas Protegidas Públicas e Privadas: seleção e manejo. São Paulo: Annablume -Fapesp, 2001. 343 p

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica. São Paulo: Atlas, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção Internacional sobre a Diversidade Biológica. 1992. Disponível em: <[https://www.mma.gov.br/estruturas/sbf\\_dpg/\\_arquivos/cdbport.pdf](https://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf)>. Acesso em: 30jun. 2019.

SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. O financiamento das unidades de conservação: a compensação financeira do SNUC como instrumento de proteção ao meio ambiente. In SCAFF, Fernando Facury. ATHIAS, Jorge Alex. (Coord). Direito Tributário e Econômico aplicado ao meio ambiente. São Paulo: QuartierLatin, 2009. P. 350-369.