

# COMPENSAÇÃO AMBIENTAL:

UM GUIA PARA POTENCIALIZAR O SISTEMA NACIONAL  
DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Fundação  
GrupoBoticário 

FUNDO BRASILEIRO PARA  
A BIODIVERSIDADE  
**FUNBIO** 

## Expediente

Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza: Malu Nunes, Emerson Antonio de Oliveira, Flavia Campassi, Omar Rodrigues, Ana Carolina Lara. Fundo Brasileiro para a Biodiversidade: Rosa Lemos de Sá, Manoel Serrão Borges de Sampaio, Manuela Mossé Muanis, Andréia de Mello Martins, Maria Vitória de Souza Palhares e Helio Hara. Consultores: Leonardo Geluda e Raissa Pimentel.

Título: Compensação Ambiental: um guia para potencializar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação

ISBN nº 978-85-88912-39-7  
(Veiculação: Físico, Formato: Papel)

ISBN nº 978-85-88912-40-3  
(Veiculação: Digital, Formato: Livro Digital)

Este documento deve ser citado da seguinte forma: FUNDAÇÃO GRUPO BOTICÁRIO, FUNDO BRASILEIRO PARA A BIODIVERSIDADE. 2025. Compensação Ambiental: um guia para potencializar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Brasil.

REALIZAÇÃO

**Fundação Grupo Boticário  
de Proteção à Natureza**

**Malu Nunes**

Diretora-Executiva

**Emerson Antonio de Oliveira**

Gerente de Conservação da Biodiversidade

**Flavia Campassi**

Especialista em Conservação da Biodiversidade

**Omar Rodrigues**

Gerente Sênior de Engajamento e  
Relacionamento Institucional

**Ana Carolina Lara**

Especialista de Engajamento e  
Relacionamento Institucional

**Fundo Brasileiro para a Biodiversidade**

**Rosa Lemos de Sá**

Secretária-Geral do FUNBIO

**Manoel Serrão Borges de Sampaio**

Superintendente de Programas

**Manuela Mossé Muanis**

Gerente de Portfólio

**Andréia de Mello Martins**

Gerente de Projetos

**Maria Vitória de Souza Palhares**

Analista de Projetos

**Helio Hara**

Assessoria de Comunicação

**Raissa Pimentel**

Raissa Pimentel Advocacia Especializada

**Leonardo Geluda**

INUA Consultoria em Sustentabilidade

#### AGRADECIMENTOS

**Este guia é fruto de uma grande colaboração!** Agradecemos a todas as pessoas e instituições que de alguma forma nos apoiaram na construção de ideias, encaminhamentos e soluções presentes nesta publicação. A riqueza de informações e perspectivas coletadas moldaram este guia, e por isso queremos agradecer especialmente a todos os envolvidos:

- / Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA)
- / Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)
- / Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)
- / Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Amapá (SEMA)
- / Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Espírito Santo (SEAMA)
- / Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Espírito Santo (IEMA)
- / Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade do Rio de Janeiro (SEAS)
- / Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro (INEA)
- / Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística (SEMIL)
- / Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo (Fundação Florestal)

## Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza

A conservação da biodiversidade brasileira é um desafio urgente que exige soluções inovadoras e a aplicação eficiente dos recursos disponíveis. Como parte do nosso compromisso com a proteção do meio ambiente, a **Fundação Grupo Boticário**, em parceria com o **FUNBIO**, desenvolveu este guia, oferecendo subsídios práticos e informações essenciais para gestores ambientais, tomadores de decisão, sociedade civil e demais atores envolvidos na implementação de recursos de **Compensação Ambiental**. Ele visa auxiliar na regulamentação da matéria, ajuste e otimização de procedimentos, garantindo a transparência e a eficácia da aplicação de recursos.

Acreditamos que a conservação da natureza é fundamental para o bem-estar social e o desenvolvimento econômico sustentável. Áreas naturais preservadas representam soluções eficazes e práticas para os desafios contemporâneos, promovendo a resiliência e a adaptação de cidades e sociedades diante das mudanças do clima, além de assegurar a manutenção da rica biodiversidade brasileira.

A criação de Unidades de Conservação, a aplicação e o desenvolvimento de mecanismos financeiros que estimulem a participação do setor privado na conservação e uso sustentável da biodiversidade são necessidades prementes, conforme destacado pela **Estratégia e Planos de Ação Nacionais para a Biodiversidade (EPANB) do Ministério do Meio Ambiente**. Essas ações são cruciais para o cumprimento das **Metas Nacionais de Biodiversidade da CDB** e do **Marco Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal**. De acordo com o marco, a lacuna financeira global para a conservação da biodiversidade é de 700 bilhões de dólares ao ano.

No entanto, os recursos orçamentários destinados ao fortalecimento do **Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)** são limitados. A Compensação Ambiental, prevista na Lei do SNUC, apresenta um significativo volume financeiro ainda incipientemente aplicado, devido principalmente à baixa taxa de execução e às necessidades de regulamentação

Vale lembrar que, enquanto mais da metade do PIB global depende de serviços ecossistêmicos, menos de 0,2% do PIB Global é direcionado para a conservação da natureza. Estima-se que o investimento em conservação deveria alcançar a ordem de um trilhão de dólares. Mesmo que os investimentos públicos e filantrópicos para a conservação da natureza dobrassem, apenas ¼ dos recursos necessários estariam disponíveis, o que reforça a necessidade de o setor privado também ser mobilizado.

Com o intuito de contribuir para enfrentar esse cenário desafiador, trazemos esta publicação. Por meio de entrevistas, questionários e análises jurídicas e financeiras, reunimos informações relevantes, facilitando a compreensão e a comparação de experiências bem-sucedidas, propondo alternativas para agilizar e otimizar os processos de destinação, gestão e controle dos recursos de Compensação Ambiental.

Convido você a explorar este material e contribuir para que os recursos de Compensação Ambiental sejam aplicados de forma cada vez mais eficiente na proteção da nossa biodiversidade.

### **Malu Nunes**

Diretora-Executiva

Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza

## Fundo Brasileiro para a Biodiversidade

Com quase três décadas de sólidas alianças, o **FUNBIO** construiu uma trajetória marcada por parcerias estratégicas voltadas ao desenvolvimento e à implementação de projetos inovadores para a conservação da biodiversidade no Brasil. Entre essas iniciativas, destaca-se o estudo e a criação do **Mecanismo para a Conservação da Biodiversidade (Fundo da Mata Atlântica - FMA/RJ)**, instrumento privado com finalidade pública, que viabilizou a execução da compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

Estudos técnicos, operacionais, financeiros e jurídicos sobre o tema tiveram início em 2007. Desse esforço resultou uma transformação significativa no modelo de execução da compensação ambiental no estado do Rio de Janeiro, fruto de uma demanda da Secretaria de Estado do Ambiente (SEA-RJ), e que teve como base a experiência do FUNBIO na gestão do **Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA)**, maior iniciativa de conservação de florestas tropicais do planeta.

O mecanismo financeiro e operacional representa um modelo pioneiro no Brasil, permitindo que empresas direcionem os recursos da compensação ambiental ao FMA/RJ, com execução eficaz e transparente em unidades de conservação estaduais.

Esperamos que a experiência bem-sucedida no Rio de Janeiro, para a qual já foram destinados significativos recursos, inspire e subsidie outras iniciativas que viabilizem o aumento de recursos destinados à conservação ambiental.

Esta publicação, fruto de uma importante parceria com a Fundação Grupo Boticário, objetiva atualizar os arranjos operacionais existentes, reunir boas práticas e promover reflexões sobre os desafios e os casos de sucesso relacionados à sustentabilidade das áreas protegidas. O estudo é fruto de um esforço colaborativo, construído à muitas mãos, e agradecemos a todas as instituições e profissionais envolvidos.

Em um ano tão simbólico, em que a Lei do SNUC completa 25 anos, esperamos que os aprendizados gerados por essa parceria contribuam ainda mais para o fortalecimento da conservação da nossa biodiversidade.

### **Rosa Lemos de Sá**

Secretária-Geral

Fundo Brasileiro para a Biodiversidade

# SUMÁRIO

Foto: Fundação Grupo Boticário

<b>1</b>	<b>Você sabe o que é a compensação ambiental?</b>	9
<b>2</b>	<b>Linha do tempo</b>	12
<b>3</b>	<b>Panorama da regulamentação da compensação ambiental no Brasil</b>	16
<b>4</b>	<b>Arranjos operacionais e melhores práticas</b>	19
<b>5</b>	<b>Execução direta pelo empreendedor</b>	23
<b>6</b>	<b>Execução via mecanismo operacional e financeiro privado com governança pública</b>	31
<b>7</b>	<b>Execução via orçamento/fundo público</b>	49
<b>8</b>	<b>Melhores práticas transversais</b>	56
<b>9</b>	<b>Ampliando o financiamento</b>	63
<b>10</b>	<b>Anexo</b>	73

# 1 VOCÊ SABE O QUE É A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL?

- 1 Compensação ambiental
- 2 Linha do tempo
- 3 Regulamentação
- 4 Arranjos e práticas
- 5 Execução direta
- 6 Mecanismo privado + governança
- 7 Orçamento público
- 8 Práticas transversais
- 9 Financiamento
- 10 Anexo

A legislação ambiental brasileira estabelece diferentes formas de compensação, todas em geral oriundas de alterações da paisagem e do uso do solo, que muitas vezes são aplicadas concorrentemente. São previstas por exemplo, compensações pela exploração de recursos minerais (CEFEM); compensação por supressão vegetal autorizada, prevista no Código Florestal; compensações de biodiversidade (estado de Goiás); compensações pelo aumento do gabarito da construção civil em municípios como Curitiba, Niterói e Goiânia; compensação das emissões de carbono do processo de licenciamento da perfuração de poços de petróleo offshore (CGPEG); dentre outras. O processo de licenciamento, por exemplo, estabelece medidas reparatórias e compensatórias que devem ser executadas pelos empreendedores e, nos empreendimentos de significativo impacto adicionalmente compensação ambiental, que é o objeto deste trabalho. A compensação ambiental para apoio ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação não se confunde com medidas condicionantes mitigadoras ou compensatórias, e por tal razão devem ter destinações distintas.

A compensação ambiental com a qual estamos trabalhando, surge no cenário nacional com o art. 1º da Resolução n.º 10/87 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), posteriormente revogada pela Resolução n.º 02/96, mas reintroduzida pela Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema

Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Foi regulamentada pelo Decreto n.º 4.340/02, com contribuições trazidas pela Resolução CONAMA n.º 371/06. Atualmente vigora com alterações introduzidas pela Lei n.º 13.668/18 em âmbito federal, tendo vários estados criado normas próprias.

Trata-se de um mecanismo financeiro, advindo de uma obrigação de fazer privada, prevista em lei, decorrente de um compartilhamento de responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica adotada pelo empreendedor que dela se beneficia.

Como visto, a geração da compensação ambiental possui uma estreita relação com o nível da atividade econômica, em particular o investimento em infraestrutura (pontes, estradas, hidrelétricas, linhas de transmissão, fábricas, etc.), apesar de ser hoje uma das mais relevantes fontes de financiamento não orçamentárias para unidades de conservação brasileiras, não permite uma projeção linear de novas compensações ao longo do tempo, uma vez que esse tipo de atividade está vinculado aos ciclos de investimento dos diferentes setores da economia. Além disso, não é homogêneo do ponto de vista espacial, podendo ser muito relevante para um determinado estado, região ou unidade de conservação e irrelevante para outros.

Apesar da constatação de inúmeras experiências de implementação, com diferentes níveis de sucesso e aprendizados, a sua efetiva execução ainda enfrenta desafios significativos, tanto operacionais quanto procedimentais e jurídicos. Esses desafios são agravados pela ausência de um modelo consensual que estabeleça diretrizes uniformes para a recepção, gestão e execução desses recursos, gerando entraves que comprometem a execução eficaz em diversos estados.

Essa ausência de um modelo único se deve aos diferentes entendimentos que foram sendo desenvolvidos ao longo dos anos, que repercutiram diretamente nas regulamentações feitas pela União e pelos Estados. Desde a entrada em vigor da Lei nº 9.985, temas como a natureza jurídica dos recursos, lacunas normativas, modelos de execução e interpretações divergentes sobre os limites legais fizeram com que a União enfrentasse diversos entraves na regulamentação da execução da compensação ambiental, somados a questionamentos do Tribunal de Contas da União (TCU). A ausência de um modelo federal claro, seguro e consensual induziu os estados, no exercício de sua competência legislativa prevista no artigo 24 da Constituição Federal, a estabelecer normativas próprias sobre a execução da compensação ambiental. Como resultado, surgiram diferentes arranjos operacionais e mecanismos estaduais, que devem ser estudados e aprimorados ao longo do tempo.

Apesar do gradual amadurecimento das reflexões e iniciativas de implementação da compensação, ainda há um caminho a ser percorrido, especialmente diante da diversidade de realidades dos entes federativos. Muitos ainda discutem as melhores formas de estruturar mecanismos eficazes que se adequem às suas particularidades, considerando aspectos como a legislação vigente, o entendimento jurídico sobre o tema, o engajamento dos tomadores de decisão, o contexto econômico e a disponibilidade das equipes para se dedicarem ao tema, entre outros. Esse processo de amadurecimento, no entanto, possibilitou que algumas modalidades distintas de execução da compensação fossem testadas, cujas lições aprendidas têm o potencial de dar suporte ao desenvolvimento de novos modelos ou ao fortalecimento dos modelos já existentes.

Pelo expressivo volume de recursos para as unidades de conservação da União e para parte dos Estados Brasileiros, há um empenho de diversos setores visando dar solução aos desafios existentes. Nesse sentido, esse trabalho é uma contribuição para a construção de um referencial técnico e estratégico, a partir da sistematização de diretrizes de boas práticas que possam orientar a atuação dos entes federativos interessados em aprimorar seus arranjos de execução da compensação ambiental.

O ICMBio publicou em 02 de fevereiro de 2024 a Portaria nº 285, que apresenta as distinções existentes para o órgão federal entre medidas ou condicionantes ambientais e a compensação ambiental prevista no Art. 36 da Lei do SNUC. O texto está disponível para consulta.

# 2 LINHA DO TEMPO

*A linha do tempo da União nos ajuda a entender os impactos dos debates nos Estados*

Foto: Fundação Grupo Boticário

1

Compensação ambiental

2

Linha do tempo

3

Regulamentação

4

Arranjos e práticas

5

Execução direta

6

Mecanismo privado + governança

7

Orçamento público

8

Práticas transversais

9

Financiamento

10

Anexo

< 12 >



**Decreto nº 4.340/02**

Estabelece a criação de câmaras de compensação e a ordem de prioridade de execução, entre outros aspectos.

**Lei nº 9.985/00**

Estabelece em lei a obrigação da compensação ambiental para empreendimentos com significativo impacto ambiental.

**Res. Conama 02/96**

Amplia a obrigação da compensação ambiental para apoio às unidades de conservação de domínio público e uso indireto.

**Res. Conama 10/87**

Estabelece a compensação ambiental, inicialmente voltada para estações ecológicas.

**Res. Conama 371/06**

Estabelece diretrizes para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos financeiros.

**ADI 3.378 (STF)**

Confirma a constitucionalidade da compensação ambiental e exige a avaliação específica do impacto, descartando o uso de percentual único.

**Decreto 6.848/09**

Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto nº 4.340/02.

**Acórdão TCU nº 2650/09**

Determina que a administração pública não pode gerir recursos de compensação ambiental sem previsão legal específica, limitando à execução direta.

**IN ICMBio nº 10/14**

Orienta a execução dos recursos pelo empreendedor, vinculados a contas escriturais.

**Acórdão TCU nº 1853/13**

Dispõe que a lei não cria obrigação de pagar para os empreendedores ou dar quantia certa, considerando sem amparo legal a execução indireta pelo ICMBio.

**TC 014.293/12-9**

O TCU analisa o modelo proposto pelo Estado do Rio de Janeiro (FMA) e o descreve "como vantagem dessa forma de execução, pode-se apontar a segurança, posto que é uma forma de execução prevista em lei".

**IN ICMBio nº 20/11**

Autoriza empreendedores a depositar valores de compensação ambiental em contas escriturais abertas na Caixa Econômica Federal.

**Medida Provisória 809/17**

Autoriza o ICMBio a selecionar instituição financeira para criar e administrar fundos privados de compensação ambiental.

**Portaria ICMBio nº 1039/18**

Define diretrizes para o funcionamento de fundos privados de compensação ambiental.

**Lei nº 13.668/18**

Converte a MP nº 809/17 em lei.

**Parecer nº 393/23/ COMAD/PFEICMBio/ PGF/AGU**

Consolida entendimentos jurídicos e favorece o suporte às ações do ICMBio em matéria de compensação ambiental.

**ARRANJOS DE EXECUÇÃO**

No âmbito federal, até o ano de 2007, era o IBAMA o órgão responsável pela gestão das unidades de conservação e a execução da compensação ambiental, realizada apenas na modalidade direta pelos empreendedores, conforme disposto em documentos técnicos e relatórios do TCU (2002 e 2007). Ainda em 2007 o IBAMA celebrou um acordo de cooperação com a Caixa Econômica Federal (CEF) e instituiu o Fundo de Investimento de Compensações Ambientais (FICA), um modelo voltado para a execução por meio da modalidade indireta, com aportes pelos empreendedores em conta corrente gerida pela instituição financeira.

Contudo, com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), a autarquia assumiu a gestão da compensação. Em decorrência disso, já em 2008, o ICMBio assinou o Contrato de Prestação de Serviços nº 071/2008 com a CEF, tendo por objeto o gerenciamento dos recursos da compensação ambiental por meio de contas escriturais.

Com a contratação dessas contas, a CEF tornava-se responsável pela gestão e movimentação dos recursos aportados pelos empreendedores. Dentro desse escopo, as contas escriturais deveriam ser abertas em nome de cada empreendimento, após a assinatura do Termo de Compromisso para a Compensação Ambiental entre o empreendedor e o órgão ambiental. Uma vez aberta a conta em nome do empreendimento (e com CNPJ próprio), a obrigação do empreendedor se exauria com o depósito da quantia definida no Termo de Compromisso de Compensação Ambiental. Os recursos, desde então, estariam imediatamente disponíveis para a destinação a que se propunham, bastando, para a sua utilização, a definição e ordem do órgão gestor.

Sucedo que, ao examinar a legalidade do uso das contas escriturais, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1853/2013, estabeleceu entendimento de que a adoção de tal forma de execução indireta pelo ICMBio tratava-se de um mecanismo sem amparo no ordenamento jurídico. O TCU determinou então que o ICMBio

se abstivesse de autorizar os empreendedores a cumprirem a obrigação prevista no art. 36 da Lei nº 9.985/2000 mediante depósito do valor da compensação ambiental em contas escriturais abertas na CEF (conforme previsto na parte final do caput e no parágrafo 2º do art. 11 da Instrução Normativa ICMBio 20/11).

Em dezembro de 2014, então, após obter efeito suspensivo à decisão do colegiado do TCU, o ICMBio editou a Instrução Normativa nº 10/2014, com o objetivo de orientar a execução dos recursos pelo empreendedor, mediante depósito em conta escritural. Apesar da possibilidade, entraves eram percebidos e motivaram as discussões técnicas e acadêmicas acerca do melhor mecanismo para execução.

Em dezembro de 2017, após a implantação do modelo adotado pelo Estado do Rio de Janeiro e com base em discussões realizadas por diferentes grupos de trabalho, foi editada a Medida Provisória nº 809, na qual constou autorização expressa à autarquia para selecionar instituição financeira oficial, dispensada a licitação, para criar e administrar fundo privado a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental. A MP foi convertida em Lei nº 13.668/18.

As diretrizes para o funcionamento do fundo foram apresentadas pelo ICMBio por meio da Portaria nº 1.039/18 e, no mesmo ano, a CEF foi selecionada como instituição financeira para administrar o Fundo da Mata Atlântica (FMA). Como se trata de instituição financeira, a CEF não possui expertise na contratação de prestadores de serviços e fornecedores necessários para atender às necessidades das unidades de conservação na utilização dos recursos do FCA. Por essa razão, a instituição abriu a consulta pública de número 0367/2024. O Termo de Referência referente à consulta estabeleceu diretrizes para o credenciamento de pessoas jurídicas que atuarão como Agentes Executores, responsáveis pela seleção e contratação de bens e serviços destinados às unidades de conservação geridas pelo ICMBio, utilizando recursos da compensação ambiental, geridos pelo FCA e administrados pela CEF.

## Afinal, como o Estado do Rio de Janeiro executa a compensação ambiental?

Importante destacar que paralelamente às discussões em âmbito federal, o estado do Rio de Janeiro estruturou o seu modelo próprio, que é frequentemente citado como uma referência bem-sucedida na gestão de recursos destinados à compensação ambiental. Esse modelo foi estruturado com base em normas como o Parecer nº 04/09-RTAM-PG-2 e regulamentado por resoluções administrativas, incluindo a SEA nº 491/2015 e a SEA/INEA nº 666/2018.

A operacionalização desse mecanismo passou por importantes evoluções normativas, destacando-se a Lei Estadual nº 6.572/2013, que autorizou a criação de mecanismos financeiros e operacionais para viabilizar a execução da compensação ambiental e a Lei Estadual nº 7.061/2015 ampliou essas possibilidades ao permitir a separação entre os mecanismos financeiro e operacional. Posteriormente, a Emenda à Constituição Estadual nº 70/2017 garantiu a possibilidade de criação de fundos de natureza privada no estado, reforçando a legalidade do Fundo da Mata Atlântica (FMA).

Atualmente, o FMA possui três gestores operacionais (FUNBIO - Fundo Brasileiro para a Biodiversidade; IDG - Instituto de Desenvolvimento e Gestão e FSFA - Fundação São Francisco de Assis). Os gestores do fundo estão obrigados a manter práticas de compliance, apresentando regularmente documentos comprobatórios sobre a destinação dos valores. Relatórios financeiros e operacionais são disponibilizados publicamente, permitindo o acompanhamento por qualquer interessado.

O Estado do Rio de Janeiro alcançou avanços, inclusive na regulamentação legal do mecanismo, se tornando um caso de referência sempre que abordamos a compensação ambiental.

# 3

# PANORAMA DA REGULAMENTAÇÃO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

Foto: Fundação Grupo Boticário

1

Compensação ambiental

2

Linha do tempo

3

Regulamentação

4

Arranjos e práticas

5

Execução direta

6

Mecanismo privado + governança

7

Orçamento público

8

Práticas transversais

9

Financiamento

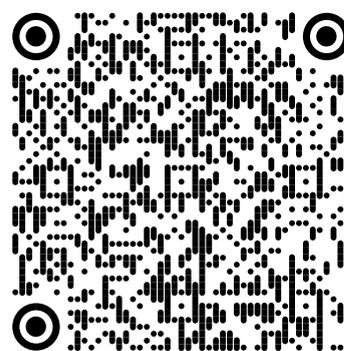
10

Anexo

< 16 >

**A**o longo dos anos, os Estados Brasileiros foram desenvolvendo mecanismos próprios de compensação ambiental ou similares aos modelos adotados pela União. Um levantamento sobre a acessibilidade dos dados foi realizado, porém nem todas as informações estão disponíveis on-line. Ainda há um esforço a ser feito para ampliar a acessibilidade e transparência das informações existentes.

A plataforma de acompanhamento on-line do ICMBio pode ser utilizada como inspiração para a consolidação das informações dos Estados, porém ainda não existe uma plataforma ou banco de dados que ofereça um panorama completo do volume de recursos existentes de compensação, destinados, executados ou em execução. O panorama apresentado nesta publicação é uma visão geral de legislação e transparência sobre os Estados.



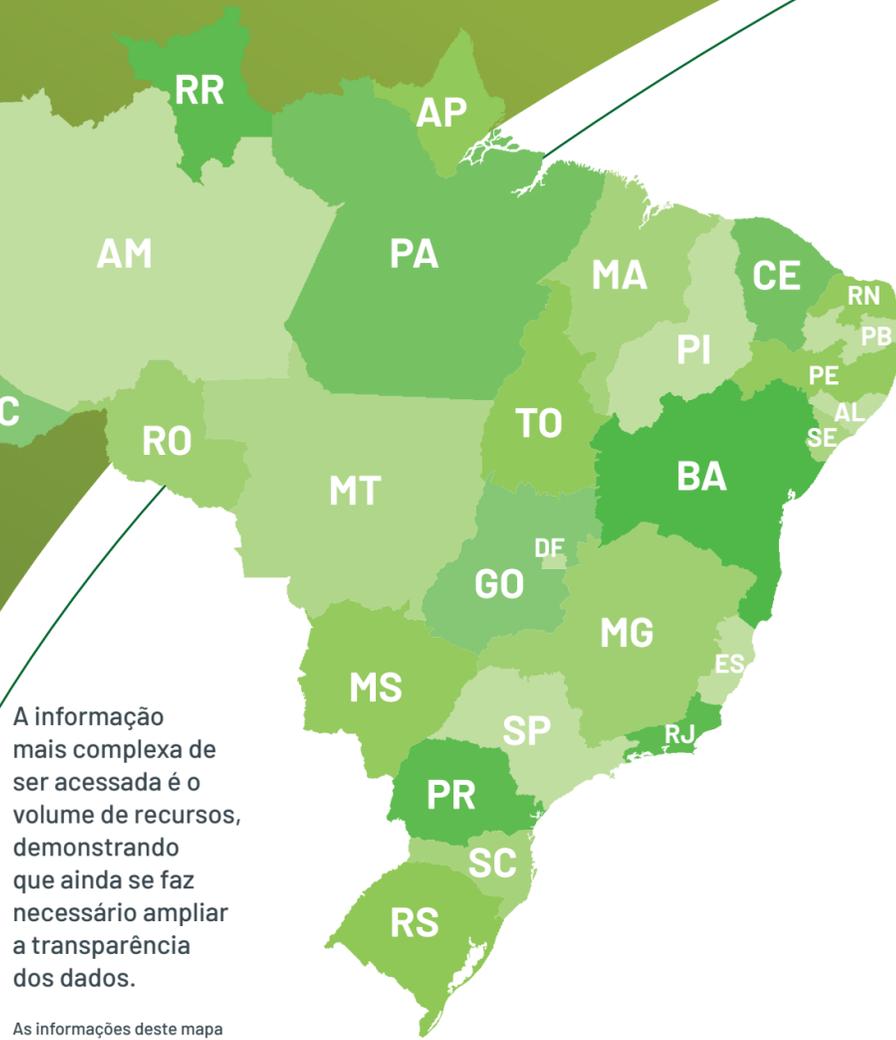
**É necessário investir em mecanismos de acesso à informação, ferramentas digitais e um conjunto de técnicas e estratégias que favoreçam a análise de dados e tomada de decisões.**

Os 26 estados\* e Distrito Federal apresentam algum tipo de legislação específica sobre o tema. Porém, não há um alinhamento sobre as formas de execução, variando entre direta, indireta e híbrida.

A informação mais complexa de ser acessada é o volume de recursos, demonstrando que ainda se faz necessário ampliar a transparência dos dados.

As informações deste mapa foram atualizadas em 06/06/2025

\* O estado de Roraima não compatilhou os dados até o encerramento da pesquisa.



**ACRE | AC**  
 MECANISMOS DE EXECUÇÃO: Informações limitadas  
 EXECUÇÃO EM ANDAMENTO: Parcialmente  
 INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE VALORES: X  
 MODALIDADES DE EXECUÇÃO: Não especificado  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA: Lei Estadual nº 3.883/2021

**ALAGOAS | AL**  
 MECANISMOS DE EXECUÇÃO: ✓  
 EXECUÇÃO EM ANDAMENTO: ✓  
 INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE VALORES: X  
 MODALIDADES DE EXECUÇÃO: Indireta (depósito no Fundo de Compensação Ambiental)  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA: Lei Estadual nº 7.776/2016; Lei Estadual nº 9.312/2024; Instrução Normativa nº 03/2017

**AMAPÁ | AP**  
 MECANISMOS DE EXECUÇÃO: ✓  
 EXECUÇÃO EM ANDAMENTO: Parcialmente  
 INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE VALORES: ✓  
 MODALIDADES DE EXECUÇÃO: Indireta (depósito no Fundo de Compensação Ambiental), com estudos para execução direta  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA: Lei Complementar nº 169/2025

**AMAZONAS | AM**  
 MECANISMOS DE EXECUÇÃO: ✓  
 EXECUÇÃO EM ANDAMENTO: ✓  
 INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE VALORES: X  
 MODALIDADES DE EXECUÇÃO: Arrecadação pela SEMA-AM ou execução direta pelo empreendedor  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA: Lei Complementar Estadual nº 53/2007 (artigos 53 e 54)

**BAHIA | BA**  
 MECANISMOS DE EXECUÇÃO: ✓  
 EXECUÇÃO EM ANDAMENTO: ✓  
 INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE VALORES: Sim  
 (lista de Termos de Compromisso de Compensação Ambiental)  
 MODALIDADES DE EXECUÇÃO: Execução direta (empresendedor) ou indireta (depósito no Fundo de Compensação Ambiental - FCA)  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA: Lei nº 10.431/2006; Decreto nº 16.988/2016; Decreto nº 23.770/2025

**CEARÁ | CE**  
 MECANISMOS DE EXECUÇÃO: ✓  
 EXECUÇÃO EM ANDAMENTO: ✓  
 INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE VALORES: X  
 MODALIDADES DE EXECUÇÃO: Execução financeira, física ou híbrida  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA: Lei Estadual nº 14.950/2011; Decreto Estadual 30.880/2012; Instrução Normativa nº 02/2022

**DISTRITO FEDERAL | DF**  
 MECANISMOS DE EXECUÇÃO: ✓  
 EXECUÇÃO EM ANDAMENTO: ✓  
 INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE VALORES: X  
 MODALIDADES DE EXECUÇÃO: Execução direta (cumprimento de plano de trabalho) ou indireta (crédito em conta do órgão executor)  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA: Lei Complementar Distrital nº 827/2010; Instrução Normativa nº 003/2024

**ESPÍRITO SANTO | ES**  
 MECANISMOS DE EXECUÇÃO: ✓  
 EXECUÇÃO EM ANDAMENTO: Parcialmente  
 INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE VALORES: X  
 MODALIDADES DE EXECUÇÃO: Execução direta via mecanismo operacional e financeiro  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA: Portaria nº 03-R, de 19 de abril de 2006; Decreto nº 4039-R/16; Projeto de Lei nº 12.331, de 26 de dezembro de 2024

**GOIÁS | GO**  
 MECANISMOS DE EXECUÇÃO: ✓  
 EXECUÇÃO EM ANDAMENTO: ✓  
 INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE VALORES: ✓  
 MODALIDADES DE EXECUÇÃO: Direta (obrigação de fazer, entrega de bens e serviços) ou indireta (mecanismo financeiro e operacional privado)  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA: Lei Estadual nº 14.241/2002; Lei Estadual nº 14.247/2002; Lei Estadual nº 20.694/2019; Decreto Estadual nº 9.710/2020; Instrução Normativa nº 02/2021-SEMAD; Decreto Estadual nº 10.591/2024

**MARANHÃO | MA**  
 MECANISMOS DE EXECUÇÃO: ✓  
 EXECUÇÃO EM ANDAMENTO: ✓  
 INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE VALORES: X  
 MODALIDADES DE EXECUÇÃO: Superintendência de Administração do Meio Ambiente (SUDEMA)  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA: Lei Estadual nº 13.078/2024; Decreto nº 23.837/2002; Deliberação nº 5.411/2023

**MATO GROSSO | MT**  
 MECANISMOS DE EXECUÇÃO: ✓  
 EXECUÇÃO EM ANDAMENTO: ✓  
 INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE VALORES: ✓  
 MODALIDADES DE EXECUÇÃO: Indireta (depósito em conta específica) ou direta (regularização fundiária ou ampliação da UC)  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA: Lei Estadual nº 9.502/2011; Decreto Estadual nº 2.594/2014

**MATO GROSSO DO SUL | MS**  
 MECANISMOS DE EXECUÇÃO: ✓  
 EXECUÇÃO EM ANDAMENTO: ✓  
 INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE VALORES: X  
 MODALIDADES DE EXECUÇÃO: Depósito em conta específica, execução direta, execução indireta e doação de bens  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA: Lei nº 3.709/2009; Decreto nº 12.909/2009

**MINAS GERAIS | MG**  
 MECANISMOS DE EXECUÇÃO: ✓  
 EXECUÇÃO EM ANDAMENTO: ✓  
 INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE VALORES: ✓  
 MODALIDADES DE EXECUÇÃO: Depósito em conta específica do órgão gestor das UCs ou dação em pagamento de imóvel  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA: Decreto nº 45.175/2009; Portaria IEF nº 55/2012; Portaria IEF nº 77/2020

**PARÁ | PA**  
 MECANISMOS DE EXECUÇÃO: ✓  
 EXECUÇÃO EM ANDAMENTO: ✓  
 INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE VALORES: ✓  
 MODALIDADES DE EXECUÇÃO: Execução direta (via empreendedor) ou indireta (Fundo orçamentário vinculado ao órgão gestor)  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA: Decreto Estadual nº 2.033/2009; Lei nº 8.096/2015; Lei nº 8.633/2018; Decreto Estadual nº 129/2019; Lei nº 10.751/2024

**PARAÍBA | PB**  
 MECANISMOS DE EXECUÇÃO: ✓  
 EXECUÇÃO EM ANDAMENTO: ✓  
 INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE VALORES: X  
 MODALIDADES DE EXECUÇÃO: Superintendência de Administração do Meio Ambiente (SUDEMA)  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA: Lei Estadual nº 13.078/2024; Decreto nº 23.837/2002; Deliberação nº 5.411/2023

**PARANÁ | PR**  
 MECANISMOS DE EXECUÇÃO: ✓  
 EXECUÇÃO EM ANDAMENTO: ✓  
 INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE VALORES: ✓  
 MODALIDADES DE EXECUÇÃO: Execução direta (aquisição de bens e serviços) ou indireta (depósito em conta)  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA: Resolução Conjunta SEMA/IAP nº 01/2010; Portaria IAT nº 20/2021; Instrução técnica nº 01/2021

**PERNAMBUCO | PE**  
 MECANISMOS DE EXECUÇÃO: ✓  
 EXECUÇÃO EM ANDAMENTO: ✓  
 INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE VALORES: ✓  
 MODALIDADES DE EXECUÇÃO: Execução direta, indireta (depósito em conta específica da CPRH) ou dação de bens  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA: Lei Estadual nº 13.787/2009

**PIAUI | PI**  
 MECANISMOS DE EXECUÇÃO: ✓  
 EXECUÇÃO EM ANDAMENTO: ✓  
 INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE VALORES: X  
 MODALIDADES DE EXECUÇÃO: Execução direta (implementação de ações) ou indireta (depósito no FEUC/PI)  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA: Lei Estadual nº 7.044/2017; Decreto nº 20.499/2022; Portaria nº 50/2023

**RIO DE JANEIRO | RJ**  
 MECANISMOS DE EXECUÇÃO: ✓  
 EXECUÇÃO EM ANDAMENTO: ✓  
 INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE VALORES: ✓  
 MODALIDADES DE EXECUÇÃO: Execução direta via empreendedor ou via mecanismo operacional e financeiro privado  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA: Parecer nº 04/09-RTAM-PG-2; Lei Estadual nº 6.572/2013; Lei Estadual nº 7.061/2015; Resolução SEA nº 491/2015; Resolução nº 518/2016; Resolução Conjunta SEA/INEA nº 638/2016; Resoluções SEA nº 519/2016, nº 524/2016; Emenda à Constituição Estadual nº 70/2017; Resolução Conjunta SEA/INEA nº 666/2018; Resoluções INEA nº 664/2018, Resolução SEA nº 586/2019 e Resolução Conjunta SEAS/INEA nº 93/2023

**RIO GRANDE DO NORTE | RN**  
 MECANISMOS DE EXECUÇÃO: ✓  
 EXECUÇÃO EM ANDAMENTO: ✓  
 INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE VALORES: ✓  
 MODALIDADES DE EXECUÇÃO: Execução direta (empresendedor) ou indireta (depósito em conta)  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA: Lei Complementar Estadual nº 272/2004, Decreto Estadual nº 31.278/2022

**RIO GRANDE DO SUL | RS**  
 MECANISMOS DE EXECUÇÃO: ✓  
 EXECUÇÃO EM ANDAMENTO: ✓  
 INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE VALORES: Parcialmente  
 MODALIDADES DE EXECUÇÃO: Execução direta (empresendedor) ou indireta (depósito em conta)  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA: Lei Complementar Estadual nº 272/2004; Decreto Estadual nº 31.278/2022

**RONDÔNIA | RO**  
 MECANISMOS DE EXECUÇÃO: ✓  
 EXECUÇÃO EM ANDAMENTO: ✓  
 INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE VALORES: X  
 MODALIDADES DE EXECUÇÃO: Execução direta pelo empreendedor ou por pessoa física ou jurídica por ele contratada e de sua responsabilidade  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA: Lei Estadual nº 1.144/02; Portaria nº 078/GAB/SEDAM/11; Portaria nº 034/GAB/SEDAM/2011

**SANTA CATARINA | SC**  
 MECANISMOS DE EXECUÇÃO: ✓  
 EXECUÇÃO EM ANDAMENTO: ✓  
 INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE VALORES: X  
 MODALIDADES DE EXECUÇÃO: Execução direta (empresendedor), por terceiros (fundo) ou pelo órgão executor do SEUC  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA: Lei Estadual nº 16.342/2014; Portaria nº 100/2020

**SÃO PAULO | SP**  
 MECANISMOS DE EXECUÇÃO: ✓  
 EXECUÇÃO EM ANDAMENTO: ✓  
 INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE VALORES: ✓  
 MODALIDADES DE EXECUÇÃO: Execução direta (empresendedor) e indireta (via FPBRN)  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA: Decreto nº 65.486/2021; Resolução SMA nº 033/2022

**SERGIPE | SE**  
 MECANISMOS DE EXECUÇÃO: ✓  
 EXECUÇÃO EM ANDAMENTO: ✓  
 INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE VALORES: X  
 MODALIDADES DE EXECUÇÃO: Direta (empresendedor) ou indireta (depósito em contas escriturais)  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA: IN 01-2021-CTCA\_000005

**TOCANTINS | TO**  
 MECANISMOS DE EXECUÇÃO: ✓  
 EXECUÇÃO EM ANDAMENTO: ✓  
 INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE VALORES: Parcialmente  
 MODALIDADES DE EXECUÇÃO: Não identificado (informações gerais sobre o FEUMA)  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA: Lei nº 1.560/2005

# 4 ARRANJOS OPERACIONAIS E MELHORES PRÁTICAS

1 Compensação ambiental

2 Linha do tempo

3 Regulamentação

4 Arranjos e práticas

5 Execução direta

6 Mecanismo privado + governança

7 Orçamento público

8 Práticas transversais

9 Financiamento

10 Anexo

A seguir, analisamos as alternativas adotadas tanto pelos estados quanto pelo governo federal. Esse cenário evidencia a heterogeneidade de abordagens sobre a execução da compensação ambiental no país, refletindo a diversidade de interpretações e estratégias adotadas para a aplicação desses recursos.

Vale destacar que essa heterogeneidade resulta de uma combinação de fatores, como diferentes interpretações jurídicas, contextos políticos e econômicos, capacidade de diálogo e de inovação, aprendizado com experiências semelhantes, e mobilização de parcerias estratégicas. Esses elementos influenciaram e guiaram o desenho de diferentes arranjos de operacionalização da compensação.

Mesmo em um cenário com baixo incentivo à inovação na administração pública, algumas experiências se consagraram por potencializar

parcerias nos arranjos de implementação da compensação. Com diferenças sutis ou estruturais, as variações entre os modelos podem ser vistas como oportunidades de aprendizado e aperfeiçoamento, desde que respeitadas as especificidades de cada órgão gestor.

As diferenças entre esses arranjos operacionais podem ser observadas em várias etapas do processo, desde a aferição do grau de impacto do empreendimento e cálculo da compensação ambiental pelo órgão licenciador, até a prestação de contas final, incluindo as fases de valoração, destinação de recursos, planejamento, execução e aprovação.

Apesar das diferenças, foi possível identificar a consolidação de três arranjos principais para a etapa de execução da compensação ambiental, que refletem as práticas mais comuns observadas no cenário nacional:

**A**

*Execução na modalidade direta pelo empreendedor, por meio de equipe própria ou contratação de terceiros.*

**B**

*Execução na modalidade indireta, a partir da composição pelo Estado, de mecanismo financeiro e operacional privado.*

**C**

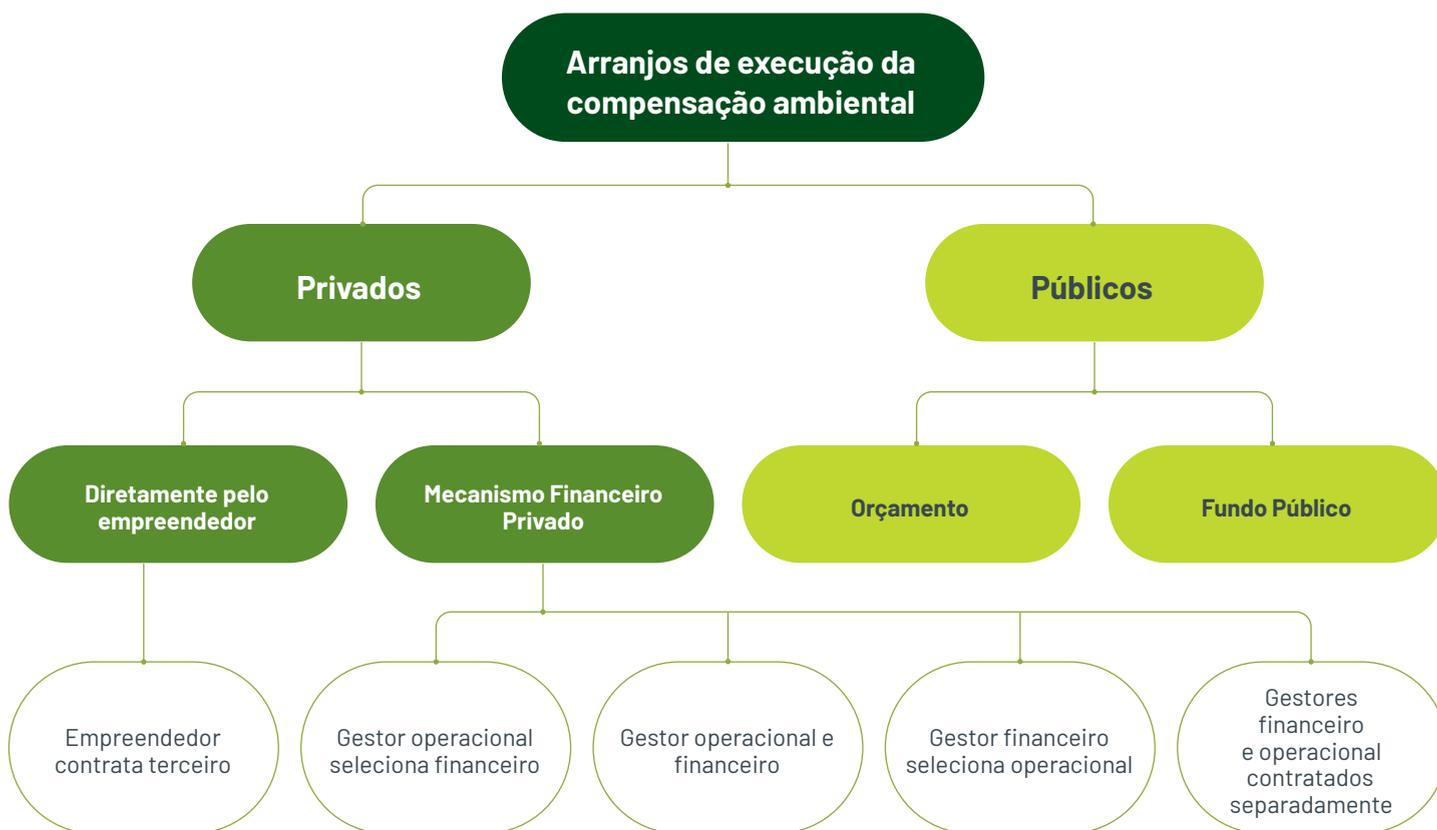
*Execução na modalidade indireta, a partir da internalização dos recursos em conta pública, seja em conta do órgão ambiental, conta única do Tesouro ou fundo público.*

Os dois primeiros arranjos convergem para modelos nos quais há o entendimento de que os recursos da compensação possuem natureza de recursos privados, configurando uma obrigação de fazer, com gestão e execução fora da esfera orçamentária pública, apesar de sujeita a prestação de contas e fiscalização pública (**ou seja, trata-se de recursos privados sujeitos a uma governança pública**). Já no terceiro arranjo há a internalização dos recursos em conta governamental ou fundo público, e sustenta-se na tese de que os recursos da compensação ambiental possuem natureza jurídica de recursos públicos. Este entendimento diverge

do posicionamento consolidado pela doutrina majoritária e não encontra respaldo no mais recente entendimento do TCU acerca da natureza jurídica da compensação ambiental, tampouco no posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema. No entanto, esse arranjo ainda é adotado por diversos estados brasileiros, razão pela qual é listado neste trabalho como um dos arranjos operacionais avaliados.

Os três arranjos, por sua vez, possuem variações que serão abordadas com mais detalhes nas próximas seções, mas são apresentadas de forma esquemática na Figura 1.

Figura 1: Arranjos básicos de execução da compensação ambiental.



Na execução direta pelo empreendedor, este tem a liberdade de contratar um terceiro para realizar a execução, mas sem perder ou transferir a responsabilidade pelos resultados. Já na execução pública, conforme observado nas experiências analisadas, a gestão ocorre por meio da internalização dos recursos no orçamento público ou em fundos governamentais. No caso da execução por meio da modalidade indireta, por meio de mecanismo financeiro e operacional privado, a operação e a gestão dos recursos são realizadas por instituições direta ou indiretamente selecionadas pelo órgão governamental.

Nesse último modelo foram identificadas as seguintes variações no processo de escolha das instituições:

/ O governo seleciona uma instituição operadora, que por sua vez escolhe a gestora financeira;

/ O governo seleciona uma única instituição que assume simultaneamente as funções financeira e operacional;

/ O governo escolhe o gestor financeiro, que então define a instituição operacional;

/ O governo realiza dois processos distintos para selecionar uma instituição operacional e uma gestora financeira, que trabalham de forma coordenada.

Em todos esses casos, pode haver mais de uma instituição desempenhando os papéis de gestão, seja operacional ou financeira.

**A ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.378/2008 – DF trouxe importantes pontos:**

O compartilhamento-compensação ambiental, previsto no art. 36, não ofende o princípio da legalidade, uma vez que foi a própria lei que estabeleceu a forma de financiamento dos gastos com as unidades de conservação da natureza.

Compete ao órgão licenciador fixar o quantum da compensação, de acordo com a compostura do EIA/RIMA.

O art. 36 da Lei densifica o princípio usuário-pagador, este a significar um mecanismo de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica.

Inexistente desrespeito ao postulado da razoabilidade. Compensação ambiental que se revela como instrumento adequado à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não havendo outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional. Medida amplamente compensada pelos benefícios que sempre resultam de um meio ambiente ecologicamente garantido em sua higidez.

## Independente do arranjo de execução adotado pelo estado, alguns processos permanecem comuns, dentre eles:

**1.** O cálculo do valor a ser destinado pelo empreendedor a título de compensação ambiental é realizado no contexto do licenciamento ambiental, pelo órgão licenciador competente, de acordo com o grau de impacto causado e os custos totais de implantação do empreendimento.

**2.** Como regra, a instância de governança responsável pelo monitoramento da execução da compensação ambiental é a Câmara de Compensação Ambiental (CCA), um órgão colegiado instituído no âmbito das secretarias estaduais de meio ambiente ou órgão equivalente. A CCA é composta, em geral, por representantes de diversos setores. No entanto, alguns estados optaram por composições mais restritas, com menor participação da sociedade civil e predominância de agentes públicos.

Dentre as atribuições mais comuns da CCA estão a análise e proposta de destinação dos recursos da compensação ambiental e escolha das UCs beneficiadas, estabelecimento de diretrizes gerais para a aplicação dos recursos, recursos e outras atribuições.

**3.** O órgão gestor das UCs é o responsável pelo planejamento e sistematização das demandas por aplicação de recursos da compensação, bem como por recepcionar e

validar as entregas dos produtos e/ou serviços previstos nos Termos de Compromisso de Compensação Ambiental (TCCAs).

**4.** A coexistência das modalidades de execução, notadamente pela necessidade de que a execução direta, deve estar sempre disponível como opção. Em muitos casos, a execução direta opera de forma complementar aos mecanismos financeiros privados e à internalização de recursos em orçamento ou fundos públicos.

**5.** Tanto os mecanismos privados quanto a internalização dos recursos em conta pública são iniciativas propostas pelos órgãos gestores e devem ser oferecidas como opções de adesão voluntária ao empreendedor, sendo o desenvolvimento de mecanismos financeiros privados uma decisão pública fundamentada na busca por maior eficiência.

**6.** A execução direta deve sempre estar disponível para o empreendedor, dado que a compensação é de sua responsabilidade, essa alternativa nem sempre é oferecida em determinados estados que já instituíram mecanismos de execução indireta da compensação ambiental, restringindo indevidamente as modalidades de execução.

Nas próximas seções os arranjos serão detalhados em seus aspectos estratégicos. É na execução dos recursos que ainda é encontrada parte dos principais gargalos que hoje impedem que a compensação efetive seu potencial financeiro. Por isso, ainda que sejam discutidos outros fatores que influenciam ou são impactados pela execução, o foco principal será nos mecanismos e processos que envolvem essa etapa.

# 5 EXECUÇÃO DIRETA PELO EMPREENDEDOR

Foto: @suzannatierie

1 Compensação ambiental

2 Linha do tempo

3 Regulamentação

4 Arranjos e práticas

5 Execução direta

6 Mecanismo privado + governança

7 Orçamento público

8 Práticas transversais

9 Financiamento

10 Anexo

A execução direta pelo empreendedor ocorre quando este assume a responsabilidade de implementar, por conta própria, todas as ações previstas no Termo de Compromisso para a Compensação Ambiental (TCCA). Nesse arranjo, o empreendedor realiza as aquisições e contratações necessárias para o cumprimento das medidas estipuladas pelo órgão ambiental, sempre em conformidade com o Termo de Referência fornecido pelo estado, que serve como guia técnico e operacional para a execução das ações.

Os principais pontos são destacados a seguir:



### ENTENDIMENTO JURÍDICO

A execução direta pelo empreendedor é considerada uma modalidade que deve estar à disposição dos responsáveis por empreendimentos sujeitos à compensação ambiental. Tal prerrogativa decorre da interpretação do artigo 36 da Lei nº 9.985/2000, que originalmente estabelece a compensação ambiental como uma obrigação de fazer, e não como uma mera obrigação de pagar. Em essência, a norma exige que o empreendedor apoie diretamente a criação, manutenção ou regularização de unidades de conservação impactadas pelo empreendimento. Em âmbito federal, a execução direta pelo empreendedor está detalhada na Instrução Normativa ICMBio nº 008/2023, artigos 2º, I; 40; 43 a 57. Em âmbito estadual, cada ente deve

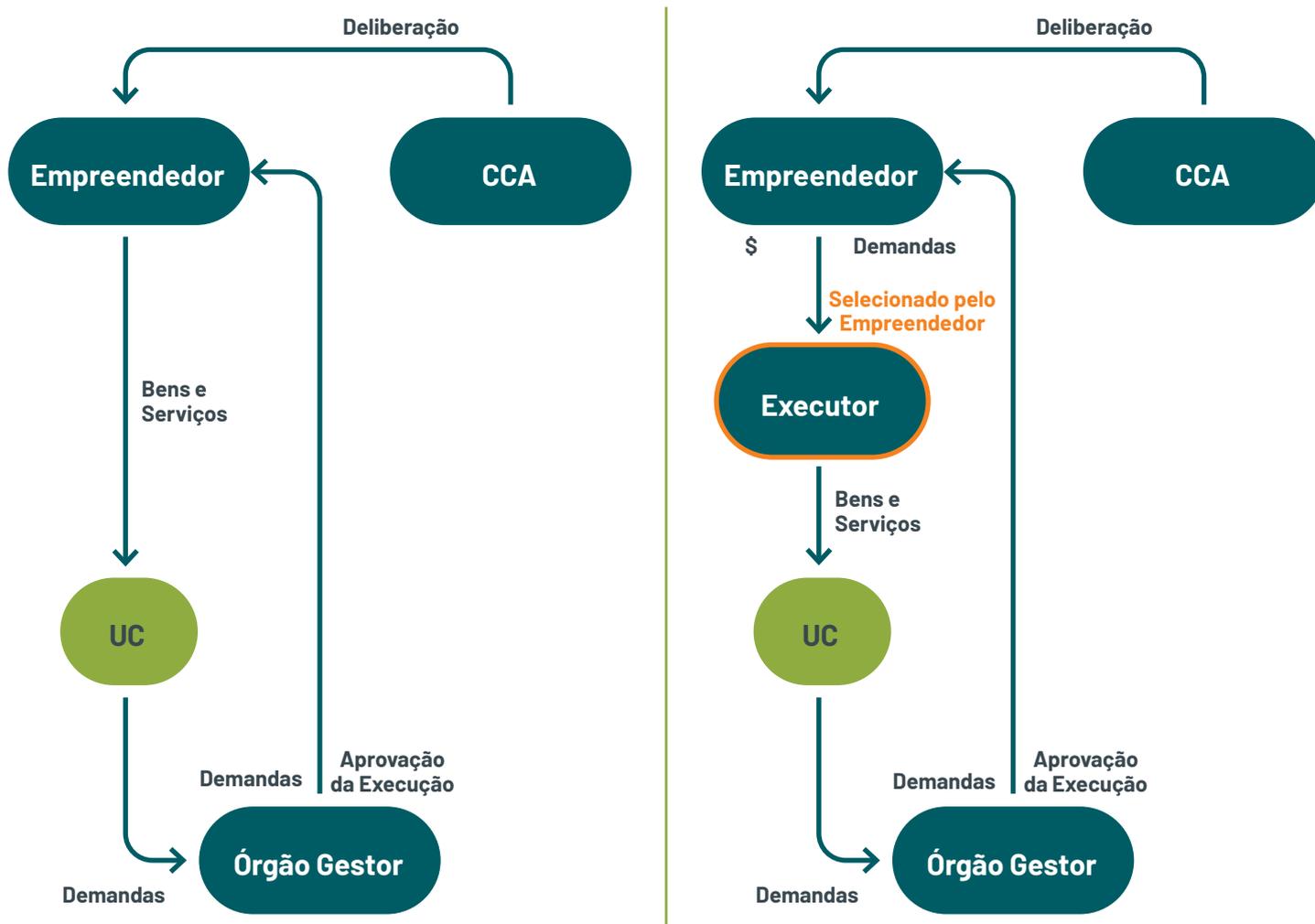
detalhar a modalidade por meio de ato normativo próprio. À exemplo, o estado do Rio de Janeiro consignou a possibilidade de execução direta pelo empreendedor na Lei nº 6.572, de 31 de outubro de 2013, e, posteriormente, por meio da Resolução Conjunta SEAS/INEA nº 92, de 28 de fevereiro de 2023. No estado da Bahia, por outro lado, a possibilidade está atualmente prevista no art. 20 do Decreto nº 16.988, de 25 de agosto de 2016.



### VARIAÇÕES INTERNAS

É possível que um terceiro execute a obrigação no lugar do empreendedor, sob seu comando e com remuneração e supervisão sob sua responsabilidade. Essa variação, comumente, denominada execução direta via terceiro contratado pelo empreendedor, permite que o empreendedor contrate empresas ou profissionais especializados para a execução técnica das ações previstas no Termo de Compromisso para a Compensação Ambiental (TCCA). A Figura 2 apresenta, de forma simplificada e objetiva, o fluxo de recursos, bens e serviços para as modalidades de execução direta. Muitos outros fluxos podem ser adicionados a essa figura, porém, o importante é entender as relações de competência e responsabilidade financeira.

**Figura 2:** Fluxo de recursos, bens e serviços na execução direta (à esquerda execução pelo empreendedor e à direita o empreendedor contrata um terceiro para fazer a execução).



Destaca-se que mesmo delegando a execução prática a contratados, o empreendedor permanece responsável, perante o estado, pelo cumprimento integral da compensação ambiental. A quitação da obrigação somente será concedida após a aprovação dos produtos pelo órgão ambiental competente, conforme as diretrizes estabelecidas no Termo de Referência. O órgão ambiental competente, por sua vez, aprova as entregas ao receber, da unidade de conservação beneficiada, um comunicado de aceite dos bens e serviços adquiridos ou contratados.

Esses arranjos são amplamente possíveis de serem implementados, podendo ser mais ou menos eficientes financeiramente, dependendo do volume, da acessibilidade e da flexibilidade

dos recursos, sendo interessante apenas notar que eles exigem do Poder Público uma boa estrutura de planejamento. Cada empreendedor interage isoladamente com os pontos focais da Câmara de Compensação Ambiental e gestores de unidades de conservação. Uma boa organização interna é necessária para uma boa gestão.

### Exemplos

A modalidade direta de execução é adotada em âmbito federal e, em diversos estados, a exemplo do Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Norte, Sergipe e Bahia, que detalham a possibilidade em seus instrumentos normativos.



## RESPONSABILIDADES

Na execução por meio da modalidade direta, tanto o empreendedor quanto o órgão ambiental possuem responsabilidades claramente definidas. Cabe ao empreendedor cumprir os prazos e requisitos técnicos estabelecidos nos Termos de Referência do TCCA para a execução das ações, arcando com todos os custos e apresentando relatórios periódicos, físicos e financeiros, sobre a execução. Caso opte por executar as ações via terceiro contratado, é responsabilidade exclusiva do empreendedor a escolha e contratação de empresas e/ou profissionais com comprovada expertise técnica e idoneidade.

O órgão ambiental, por sua vez, é responsável por fornecer os Termos de Referência, aprovar planos e cronogramas, normatizar, orientar e monitorar a execução das ações, coordenar a execução de múltiplos atores, realizar fiscalizações e aprovar formalmente os produtos entregues, além de oferecer orientações técnicas sempre que necessário. Cabe ao Poder Público garantir uma entrega com qualidade, em que pese não realizar a contratação de bens e serviços. Para isso precisa de equipe técnica treinada e habilitada para as diferentes atividades a serem desenvolvidas. Não havendo uma entrega aceitável, pode solicitar que o empreendedor ou seu preposto reinicie o processo de compra ou contratação.



## QUITAÇÃO

A quitação das obrigações ocorre após o recebimento e aprovação, pelo órgão ambiental, dos produtos e serviços previstos no TCCA. Em casos de execução parcial, é possível, embora não usual, que sejam concedidas quitações proporcionais, vinculadas à validação das entregas realizadas e à justificativa pelo não atingimento dos objetivos. Nesse último caso, novas pactuações precisarão ser realizadas, o que pode tornar o processo mais moroso e muitas vezes desvantajoso, se não houver um bom planejamento.

Na modalidade direta, o processo de quitação pode ser impactado pela falta de expertise do empreendedor para execução de determinadas atividades, o que pode gerar atrasos na execução, reprovação de produtos por inconformidade técnica e eventuais custos adicionais para a correção. Fatores alheios ao empreendedor também podem afetar o momento de quitação, como a capacidade de planejamento e absorção de recursos pelos órgãos gestores e pelas unidades de conservação. Esses riscos tornam o processo de execução na modalidade direta potencialmente mais lento e oneroso, se comparado com outros arranjos (mecanismo financeiro privado ou orçamento/fundo público), em que o repasse do recurso é suficiente para que o empreendedor receba a quitação, o que, na prática, contribui para que o empreendedor busque essas alternativas, apesar da responsabilidade compartilhada pelos resultados das ações.

## CUSTOS

Na execução direta pelo empreendedor todos os custos relacionados ao cumprimento da obrigação ficam a cargo do empreendedor inclusive as despesas pela contratação de um terceiro executor, se o empreendedor optar por esse apoio. Custos adicionais pela possível não aprovação de alguma entrega também ficam a cargo do empreendedor. O repasse dos custos a terceiros, quando o empreendedor adere às demais alternativas (mecanismo financeiro privado), é uma das principais razões pelo empreendedor escolher entre essas outras alternativas.

Por outro lado, há maiores custos de monitoramento para o setor público, quando comparado com outros arranjos de execução. Isso ocorre porque o órgão gestor da execução da compensação precisará realizar o monitoramento e controle das ações estabelecidas para cada empreendedor, de modo a garantir o cumprimento das obrigações pactuadas. Ou seja, o setor público precisará acompanhar a diversidade de processos de execução, que podem variar em metodologia, prazos, perfil de produtos e serviços, tanto no aspecto físico quanto financeiro de cada compensação. Essa diversidade de processos torna o acompanhamento mais complexo e demanda uma estrutura mais robusta por parte do setor público, gerando custos relacionados à alocação de equipe, por exemplo (hora-profissional).

Foto: Fundação Grupo Boticário



## RENDIMENTOS

Os recursos não usados à espera da execução podem ser investidos para gerar rendimentos a serem usados no mesmo objeto da compensação ambiental (não há acesso dos rendimentos pelo estado para outras finalidades). Não é indicado deixar o recurso parado e sofrendo com impactos de perdas inflacionárias. Em alguns estados, a legislação exige que os recursos da compensação ambiental, enquanto não executados, sejam depositados pelo empreendedor em uma conta poupança, garantindo ao menos uma rentabilidade mínima. No entanto, os rendimentos obtidos nessa modalidade tendem a ser pouco expressivos, principalmente devido ao prazo relativamente curto para a execução das ações compensatórias (sobretudo considerando que o empreendedor só receberá a quitação após o efetivo cumprimento das ações, o que induz a uma execução mais célere). Assim, embora seja possível falar em geração de rendimentos sobre os valores depositados, na prática, esses ganhos são limitados e não representam um fator relevante dentro da dinâmica da compensação ambiental.

A estratégia de contas poupança tende a ser uma opção conservadora e que garante rendimentos por obrigação de compensação ambiental individualizada. No entanto, é possível pensar em outras estratégias igualmente conservadoras, porém mais rentáveis. Para isso é necessário o apoio de um bom planejamento para a alocação dos recursos.

1 Compensação ambiental

2 Linha do tempo

3 Regulamentação

4 Arranjos e práticas

5 Execução direta

6 Mecanismo privado + governança

7 Orçamento público

8 Práticas transversais

9 Financiamento

10 Anexo



## VIABILIDADE FINANCEIRA

Uma vez que os custos são internalizados pelo empreendedor e cada compensação é tratada como um projeto<sup>1</sup> (financiamento se extingue quando a execução é aprovada e os recursos são inteiramente usados), esta modalidade é financeiramente sempre factível (ainda que os custos de execução sejam elevados em termos absolutos ou em termos relativos, considerando o valor a ser destinado às unidades de conservação).



## PLANEJAMENTO INTEGRADO E DE LONGO PRAZO

Na execução direta, o planejamento integrado com outras compensações ou com outros recursos (privados ou públicos) é minimizado, dado que é mais complexo criar convergência entre os diferentes processos de planejamento de cada compensação. Ele só é possível quando o órgão gestor possui um olhar sistêmico (estratégia integrada) sobre as demandas e sobre os recursos gerais destinados às unidades de conservação. Porém, nas demais opções, seja por mecanismo privado ou pelo orçamento/fundo público, os recursos não precisam ser executados como projetos e podem ser planejados de forma integrada, não somente considerando o conjunto de compensações de diversos empreendimentos, mas também potencialmente com outros recursos.



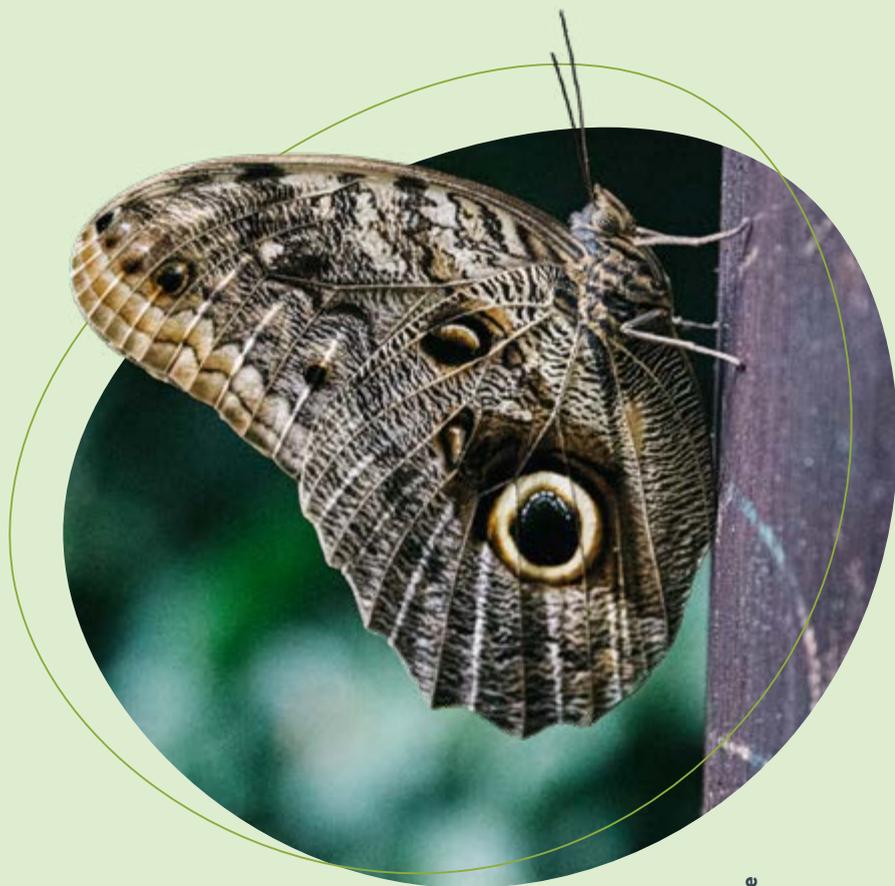
## ESTRATÉGIAS FINANCEIRAS

Na execução direta a gestão financeira é compatível com a de projetos: modalidade extingüível. Os recursos são planejados e executados conforme o aporte de cada compensação, se extinguindo com o fim dos recursos. Não são possíveis outras estratégias financeiras dos recursos de compensação de forma isolada. Mas é possível, assim como nas demais modalidades de execução, o uso desses recursos como contrapartidas para a atração e cooperação com outros financiamentos.



## OBSERVAÇÕES RELEVANTES

Na execução direta, o empreendedor se compromete a realizar uma série de atividades que dificilmente fazem parte de seu negócio e, por isso, ele não conta com a experiência necessária para realizá-las da maneira mais eficiente. Isso incorre em processos normalmente lentos de execução, possíveis retrabalhos e em elevados custos ao empreendedor, consequentes da realização de atividades que não são habituais e nem sempre desejáveis ao ente privado. Do lado do empreendedor, a principal preocupação em relação à compensação ambiental é, usualmente, obter a quitação para dar prosseguimento ao processo de licenciamento, tendo demonstrado maior aderência aos mecanismos operacionais e financeiros. Assim, a preocupação com a qualidade de sua entrega tende a ficar em segundo plano (atrelada apenas ao cumprimento mínimo das exigências previstas no plano de trabalho).



<sup>1</sup>Cada compensação (cada TCCA) pode gerar um ou mais projetos. Mas, para a ideia desse parágrafo um projeto ou um conjunto de projetos podem ser encarados da mesma forma.

Foto: @suzannatierie

# Melhores práticas: testadas e replicáveis

## ATUALIZAÇÃO FINANCEIRA

No caso de estados que ainda não definiram o método de atualização financeira dos recursos não executados (ou que desejam aprimorar o atualmente usado), sugere-se adotar o método de atualização federal (o IPCA-e), também adotado por diversos estados, a exemplo da Bahia, Espírito Santo, Distrito Federal, dentre outros. Essa informação deve constar nos Termos de Compromissos assinados com os empreendedores, nos quais devem também ficar consignados o tempo de vigência e a execução do recurso.

## PROCESSO DE SELEÇÃO

Se a execução ocorrer via terceiro contratado, a seleção da instituição deve ser realizada exclusivamente pelo empreendedor, levando em conta aspectos financeiros, jurídicos e institucionais, assim como a experiência em projetos correlatos. Não se recomenda a indicação de terceiros pelo órgão ambiental, sob risco de dar margem à discussão jurídica sobre a exoneração de responsabilidade do empreendedor em cenários de inadimplemento.

Foto: @suzannatierie



## PLANEJAMENTO

O órgão ambiental deve fornecer ao empreendedor Termo de Referência com especificações claras e objetivas, evitando ambiguidades e interpretações divergentes. A clareza do Termo de Referência é fundamental para evitar atrasos e custos adicionais decorrentes de readequações dos projetos. O órgão ambiental deve oferecer suporte técnico e orientações claras ao empreendedor durante todo o processo de execução, promovendo reuniões periódicas para acompanhamento e esclarecimento de dúvidas acerca do Termo de Referência.

## PROCEDIMENTOS

É recomendada a elaboração de um manual operacional, apresentando os procedimentos padronizados e claros para a execução direta, que inclua modelos de formulários e relatórios de prestação de contas, de modo a facilitar a atuação do empreendedor e a posterior consolidação de dados por parte do órgão público.

## MONITORAMENTO DA EXECUÇÃO

O órgão ambiental deve realizar o monitoramento constante da execução das ações, acompanhando o cumprimento dos prazos, a qualidade técnica dos serviços e a aplicação dos recursos. A fiscalização *in loco* e a solicitação e análise de relatórios periódicos a serem entregues pelo empreendedor são ferramentas importantes para garantir a conformidade das ações, identificar e corrigir eventuais desvios e garantir o cumprimento dos prazos e requisitos estabelecidos.

## APROVAÇÃO DOS PRODUTOS

A aprovação dos produtos e serviços entregues pelo empreendedor deve ser realizada com rigor técnico, assegurando que as ações foram executadas conforme as especificações do Termo de Referência. A emissão de quitação parcial ou total somente deve ocorrer após a validação da qualidade das entregas. Até a transferência total dos bens e/ou serviços, a responsabilidade de todas as atividades é do empreendedor.

## TRANSPARÊNCIA

Múltiplas obrigações legais exigem um bom planejamento, mas também transparência das informações. Deve ser garantido o controle social da entrega dos resultados, para que a sociedade possa se certificar que o impacto foi compensado.

# 6 EXECUÇÃO VIA MECANISMO OPERACIONAL E FINANCEIRO PRIVADO COM GOVERNANÇA PÚBLICA

1 Compensação ambiental

2 Linha do tempo

3 Regulamentação

4 Arranjos e práticas

5 Execução direta

6 Mecanismo privado + governança

7 Orçamento público

8 Práticas transversais

9 Financiamento

10 Anexo

Ao longo dos últimos 25 anos foram debatidas as melhores formas de execução da compensação ambiental, tendo em vista sua peculiaridade, que **mescla uma obrigação privada com uma finalidade pública**. Muitas discussões foram realizadas sobre a natureza jurídica do recurso e as responsabilidades associadas. Com isso, diferentes arranjos foram desenvolvidos, dentre eles os mecanismos operacionais e financeiros, que mantêm no ambiente privado, a obrigação prevista em lei, uma vez que **não devem ser internalizados em contas públicas**.

Idealizado como uma alternativa à execução direta pelo empreendedor mas, partindo da premissa de que os recursos de compensação

ambiental possuem **natureza jurídica de recursos privados**, esses arranjos visam dar escala, celeridade e economicidade às atividades desenvolvidas para a consolidação das unidades de conservação. A União e alguns estados, com pioneirismo do Rio de Janeiro, passaram a estruturar e testar modelos de execução que aliam a **governança pública** à adoção de **estruturas privadas de gestão dos recursos**.

Durante esse processo de ideação foram estruturados mecanismos relativamente similares, mas que possuem variações significativas, que influenciam o processo de escolha das instituições. Ao todo foram identificadas quatro variações diferentes, quais sejam:

**Varição 1**

O governo seleciona uma instituição operadora, que por sua vez escolhe a gestora financeira;

**Varição 2**

O governo seleciona uma única instituição que assume simultaneamente as funções financeira e operacional;

**Varição 3**

O governo escolhe o gestor financeiro, que então define a instituição operacional;

**Varição 4**

O governo realiza dois processos distintos para selecionar uma instituição operacional e uma gestora financeira, que trabalham de forma coordenada.

# Mecanismos operacionais e financeiros: o que são?

Um mecanismo operacional e financeiro pode ser definido como uma ferramenta de intermediação de recursos entre financiadores (no caso da compensação, os empreendedores) e beneficiários (as unidades de conservação destinatárias dos recursos). Trata-se de um intermediário financeiro com capacidade operacional, cuja filosofia é reunir um conjunto de recursos para apoiar da forma mais eficiente possível um conjunto de demandas atreladas à missão do mecanismo.

Muitas vezes os mecanismos operacionais e financeiros são chamados de fundos, como o Fundo de Compensação Ambiental e o Fundo da Mata Atlântica, que são voltados para a compensação ambiental. Embora tecnicamente possam assumir formatos diversos, eles não estão necessariamente relacionados ao conceito jurídico de um fundo estatutário (ou seja, é comum a adoção na nomenclatura “fundo” como uma espécie de nome fantasia), podendo atender uma **diversidade de demandas** para além das ambientais.

Foto: @suzannatierrie

1 Compensação ambiental

2 Linha do tempo

3 Regulamentação

4 Arranjos e práticas

5 Execução direta

6 Mecanismo privado + governança

7 Orçamento público

8 Práticas transversais

9 Financiamento

10 Anexo

Esses mecanismos podem ser tanto privados quanto públicos, sendo que no caso dos privados, esses podem adotar governança pública (como é o caso da compensação). Tem como uma de suas funções ser uma **ferramenta de médio a longo prazo, projetada para viabilizar a continuidade do financiamento. Em alguns casos pode até garantir a perpetuidade do financiamento, dependendo da sua capacidade de internalizar recursos e de sua estratégia de gestão financeira.** No caso do Rio de Janeiro, por exemplo, foi criado um fundo de *endowment* para o custeio das unidades de conservação no longo prazo (o fundo de *endowment* do RJ é um caso que atrai a atenção de muitos governos).

Desempenham um importante papel na cooperação entre diversos financiadores, maximizando os resultados esperados. No caso da compensação, o mecanismo internaliza recursos de diferentes empreendedores, otimizando a possibilidade de um planejamento estratégico cooperativo desses recursos. Além disso, **são frequentemente utilizados para o fortalecimento de órgãos e instituições ambientais** e para a promoção de uma abordagem participativa para a gestão ambiental, devido à possibilidade da governança participativa e multissetorial. Dessa forma, podem atender ao **modelo de governança da compensação.**

Os mecanismos que operam a compensação, sejam públicos ou privados, possuem governança pública, usualmente a Câmara de Compensação Ambiental (ou equivalente). Porém os fundos públicos operam com a máquina pública para exercer essas atribuições. Já os fundos privados optam por instituições privadas (como o Fundo da Mata Atlântica) ou instituição financeira oficial (como o Fundo de Compensação Ambiental). Em alguns casos, uma mesma instituição pode exercer os dois papéis, como a CAIXA vinha operando o FCA até pouco tempo atrás.

**A execução é realizada seguindo o planejamento definido pelo governo** e de acordo com os manuais do mecanismo, que devem ser previamente aprovados.

Em sua estrutura de governança, no caso da compensação ambiental, o mecanismo deve possuir, além da instância decisória (usualmente a Câmara de Compensação Ambiental), instituições operadoras (executoras) e financeiras (gestoras dos recursos). A primeira é responsável pela execução dos recursos e a segunda pela gestão financeira dos mesmos. A depender do formato adotado, apenas uma instituição pode desempenhar, simultaneamente, os dois papéis, atuando como instituição gestora financeira e executora dos recursos, desde que possua expertise para tal.



Foto: Gustavo Gatti

## Mecanismos privados e públicos são criados da mesma forma?

Mecanismos operacionais e financeiros podem ser tanto públicos quanto privados. Um mecanismo financeiro público (mais conhecido como fundo público) precisa necessariamente ser criado por lei, pode vincular receitas públicas e, usualmente, apresenta os diversos obstáculos de gestão e de execução inerentes à máquina pública. Já os mecanismos (fundos) privados têm, normalmente, uma maior flexibilidade de gestão e de uso dos recursos e não precisam ser criados por lei (podem, por exemplo, ser criados a partir do registro do Estatuto Social ou mesmo doação de parcela de patrimônio de pessoa física ou jurídica). Ambos possuem modelo de governança e tomada de decisão próprios, precisam de recursos para operar e possuem processos para cumprir sua missão e objetivos. Note que os fundos de agentes financeiros (bancos), ainda que tenham essa nomenclatura, tratam, normalmente, de objetos diferentes, sendo veículos com objetivo de aplicação financeira.

## O que é governança?

A governança é o conjunto de procedimentos, regras e interações entre os atores que fazem parte das diferentes esferas de gestão. Trata-se da estrutura de gestão, com a respectiva indicação dos atores e de seus respectivos papéis, destinada a promover a operação transparente e eficiente do mecanismo. Cada instância possui suas atribuições, tais como propor, executar, planejar, coordenar, deliberar e monitorar. Uma governança bem desenhada e estruturada é essencial para o bom funcionamento do mecanismo, seja ele público ou privado. Na compensação, a Câmara de Compensação Ambiental é a principal instância deliberativa, onde é realizada a tomada de decisão sobre a aplicação dos recursos. **É essa instância que é liderada pelo setor público (dada a finalidade pública) mas, que pode e deve prever representatividade da sociedade em sua composição.**

A adesão ao mecanismo privado é uma decisão do empreendedor, que pode decidir pela execução direta, como explicado no primeiro arranjo. As experiências existentes demonstram uma grande aderência dos empreendedores à execução via fundo, o que demonstra ser esta a opção mais vantajosa. **Dependendo do modelo desenhado, a quitação da compensação pode se dar no momento do depósito integral dos recursos pelo empreendedor.**

Porém, nem sempre há viabilidade para a execução da compensação por um mecanismo operacional e financeiro privado. O ponto principal é que um mecanismo privado tem um custo de constituição e operação. Ele precisa ser desenvolvido (governança, processos, manuais, estratégias, etc.), efetivamente estabelecido (processos contratuais) e operado, o que demanda uma equipe multidisciplinar e custos tradicionais de operação (custeio de material, deslocamento, etc.). Todos esses custos precisam de financiamento, o que, no caso

da compensação ambiental, deve ser arcado pelos próprios recursos compensatórios. Dessa forma, deve-se fazer um estudo de viabilidade financeira para verificar se existem recursos atuais e potenciais suficientes para manter o funcionamento de um mecanismo financeiro (ao menos seus custos fixos) sem comprometer os recursos a serem destinados ao financiamento das unidades de conservação. Esse equilíbrio deve ser observado também ao longo do tempo. É possível que períodos de ciclos econômicos de menor intensidade correspondam a menores ciclos de compensação. Então a viabilidade de um mecanismo privado pode variar no tempo.

*Contudo, vale destacar que a viabilidade do mecanismo não é só uma questão financeira, ela depende de vontade política e de capacidade institucional de modelar um desenho adequado e a capacidade de absorção dos recursos. Estudos de viabilidade precisam ser realizados para que sejam analisadas as condições políticas, econômicas, institucionais e jurídicas, minimizando as incertezas potenciais.*



## VARIAÇÕES INTERNAS E EXEMPLOS

As variações dentro do arranjo de mecanismo operacionais e financeiros privados refletem diretamente na forma de seleção/contratação de seus gestores operacionais e financeiros (e, por consequência, a divisão de responsabilidades entre eles, os custos de gestão e de operação e o fluxo de informações entre os atores envolvidos). Vejamos:

### Variação 1

**O governo seleciona uma instituição operadora, com foco na expertise técnica para a execução, que por sua vez escolhe a gestora financeira:**

Nesse modelo, o governo seleciona diretamente a instituição responsável pela gestão operacional e financeira dos recursos. No entanto, como a instituição é selecionada com foco na expertise técnica para a execução, nota-se, na prática, que a instituição contrata, às suas expensas e responsabilidade, uma instituição financeira que irá trabalhar com ela e apoiar a gestão dos recursos, enquanto não executados. Por exemplo: o governo seleciona uma Organização da Sociedade Civil, que ficará responsável pela execução das ações, e por garantir a rentabilidade dos recursos pendentes de execução. Essa Organização da Sociedade Civil, por sua vez, escolhe um banco para contar com o suporte de gerente especializado na escolha de estratégia de investimento. Essa foi a alternativa adotada pelo estado do Rio de Janeiro em seu desenho inicial.

Cabe destacar que, em todos os arranjos estudados, o gestor foi escolhido entre Organizações da Sociedade Civil, podendo ou não ser uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, mas sempre uma entidade do terceiro setor, sem fins lucrativos e com comprovada expertise técnica<sup>2</sup>. Essa escolha se justifica por diversos fatores, em especial por não terem fins lucrativos, o que potencialmente reduz os riscos de desvio de finalidade na aplicação dos recursos.

Além disso, diferentemente das empresas privadas, essas organizações têm a possibilidade de estabelecer parcerias com o poder público por meio de instrumentos jurídicos específicos, como acordos de cooperação, termos de colaboração e termos de parceria, **facilitando a execução das ações de forma mais célere**. Ademais, essas organizações geralmente possuem ampla experiência na implementação de projetos ambientais, o que favorece o **cumprimento eficiente das ações relacionadas à compensação ambiental**.

### Variação 2

**O governo seleciona uma única instituição que assume simultaneamente as funções financeira e operacional:**

Nesse modelo, uma única ou mais instituições financeiras são escolhidas, por meio de processo de seleção, para desempenhar, de forma integrada, as funções de gestão financeira e operacional. A quantidade de organizações selecionadas dependerá do volume de recursos.

<sup>2</sup>As Organizações da Sociedade Civil (OSC) englobam um conjunto amplo de entidades privadas sem fins lucrativos que atuam em diversas áreas de interesse público, como meio ambiente, educação e assistência social. Dentro desse universo, existem categorias específicas com características jurídicas distintas. As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) são, na realidade, OSC que recebem a qualificação como sendo de interesse público, por parte do poder público, o que lhes permite firmar termos de parceria com o governo para a execução de projetos, de forma mais simplificada. Já as Organizações Sociais (OS) também são entidades sem fins lucrativos, mas sua regulamentação segue regras mais restritivas, pois precisam ser qualificadas pelo poder público e firmar contratos de gestão com a administração pública, assumindo responsabilidades específicas na prestação de serviços, principalmente nas áreas de saúde, cultura e educação. Tanto as OSCIPs como as OSs contam com regimentos específicos que influenciam seu grau de autonomia, formas de controle e possibilidades de parceria com o Estado.

1

Compensação ambiental

2

Linha do tempo

3

Regulamentação

4

Arranjos e práticas

5

Execução direta

6

Mecanismo privado + governança

7

Orçamento público

8

Práticas transversais

9

Financiamento

10

Anexo

37

O foco principal é a expertise técnica na gestão dos recursos financeiros, priorizando a eficiência e a segurança na administração dos valores destinados à compensação ambiental. Essa abordagem foi a premissa inicial adotada pela União ao contratar a Caixa Econômica Federal (CEF) como instituição responsável pela criação do Fundo de Compensação Ambiental (FCA).

No entanto, um dos principais desafios desse modelo é identificar uma instituição financeira com expertise técnica ambiental suficiente para executar ambas as funções com qualidade, com todas as salvaguardas necessárias.

Em tese, um banco, ainda que possua sólida expertise financeira, não possui esse mesmo conhecimento na contratação de prestadores de serviços e fornecedores necessários para atender as necessidades das unidades de conservação, dada a especificidade técnica que deve balizar a escolha dos contratados.

Para suprir essa fragilidade, por exemplo, recentemente, (em 15/05/2024), a Caixa Econômica Federal iniciou credenciamento de pessoas jurídicas que atuarão como Agentes Executores (instituições operadoras), objetivando apoiá-la na aquisição eficiente de produtos e serviços destinados às unidades de conservação. Essa iniciativa resulta de uma nova estratégia definida entre as partes, com o objetivo mitigar um desafio que, na prática, vinha retardando a execução eficiente dos recursos da compensação ambiental.

**Ao promover a separação das atribuições entre gestão financeira e gestão operacional, busca-se otimizar o processo, garantindo maior rapidez na aplicação dos recursos. Enquanto a Caixa permanece focada na administração financeira do Fundo de Compensação Ambiental, a delegação de atividades operacionais a Agentes Executores especializados assegura a execução técnica qualificada, alinhada às demandas das unidades de conservação.**

No entanto, vale ressaltar que, no contrato vigente, a CEF é titular e responsável por ambos os aspectos: a gestão financeira e a operacional. A contratação de Agentes Executores deverá ocorrer sem prejuízo das obrigações contratuais pela Caixa, que permanecerá responsável pela gestão dos contratos firmados com esses agentes, pela garantia da qualidade das entregas realizadas e por outros aspectos essenciais para assegurar a efetividade do processo de execução dos recursos.

### Variação 3

**O governo escolhe o gestor financeiro, que então define a instituição operacional:**

Nesse modelo, o governo concentra seus esforços na seleção da instituição gestora financeira, atribuindo a ela a responsabilidade de escolher uma ou mais instituições operacionais para executar os projetos. Como explicado na Variação 2, acima, o Fundo de Compensação Ambiental da União, por exemplo, está evoluindo para essa estratégia, buscando qualificar suas entregas ao contar com instituições especializadas na execução.

Embora esse modelo possa parecer semelhante à Variação 2, a principal diferença reside na obrigatoriedade da seleção de executores. Na Variação 2, uma única instituição assume simultaneamente as funções financeira e operacional, ainda que possa contar com apoio externo, como demonstrado no caso do Fundo de Compensação Ambiental gerido pela Caixa Econômica Federal. No entanto, na Variação 3, a separação entre gestão financeira e operacional é estruturada desde o início, estabelecendo um fluxo em que a instituição financeira tem a obrigação de contratar executores especializados, em vez de assumir diretamente as funções operacionais, porém mantendo a responsabilidade.

Essa alternativa permite que se crie **estratégias de especialização e/ou territorialização da execução, uma vez que permite a contratação de múltiplos executores, cada um atuando de forma direcionada conforme sua expertise ou localização geográfica.**

**Variação 4**

**O governo realiza dois processos distintos para selecionar uma instituição operacional e uma gestora financeira, mas que devem operar de forma coordenada:**

Nesse caso, o governo conduz processos separados para escolher as instituições responsáveis pelas funções operacional e financeira, buscando maximizar a expertise de cada selecionado, segmentando as atribuições e responsabilidades.

Na medida em que a administração dos recursos financeiros aportados no mecanismo passa a ser atribuída a um banco selecionado por procedimento licitatório, que se torna Gestor Financeiro, busca-se garantir ganho de escala em termos de rentabilidade dos fundos, assegurando que os recursos estejam sempre disponíveis para as ações

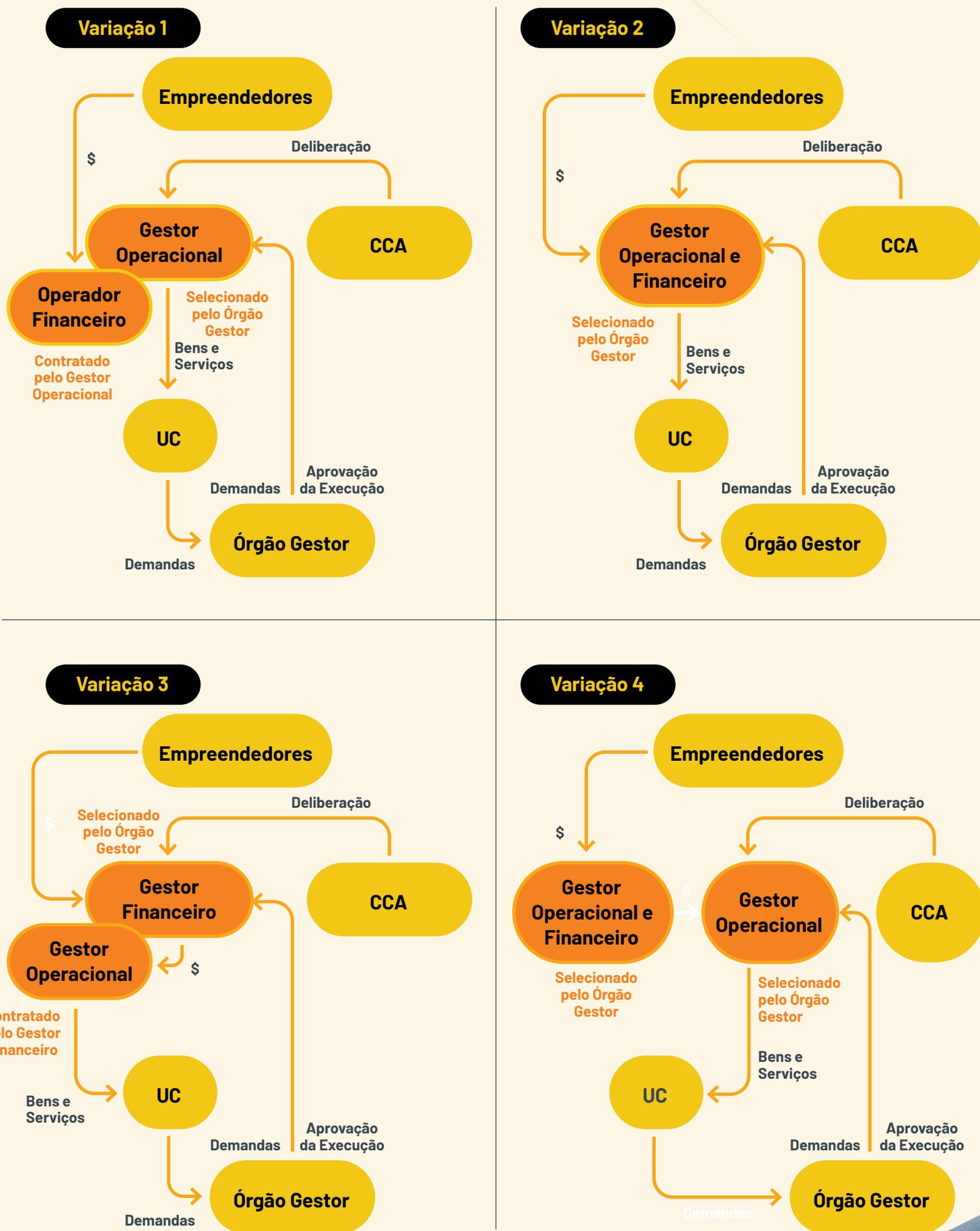
de compensação ambiental, com garantia de liquidez e rentabilidade positiva. Por outro lado, considerando que as atividades de consultoria de investimentos não compõem o core business da maioria significativa de entidades sem fins lucrativos com capacidade e equipe técnica especializada para o atendimento dos objetivos da Compensação Ambiental (condição essencial para atuação como Gestor Financeiro), estas com objetos sociais e códigos de atividade mais afetos às ações de execução de programas e projetos socioambientais, a exclusão da atribuição de gestão financeira tem por objetivo garantir que entidades especializadas em cada área desempenhem suas funções de maneira mais eficiente e profissional.

Aqui um dos desafios é a interface e integração eficaz entre as duas instituições, já que o funcionamento eficaz deste modelo depende da sinergia entre o gestor financeiro e o gestor operacional. Outro é a rastreabilidade da origem do recurso associado ao termo de compromisso que o disponibilizou, pois em geral os recursos dos empreendimentos são colocados numa conta única e geridos em seu conjunto.

**Qualquer variação dos modelos de mecanismos operacionais e financeiros privados pode ter a seleção e contratação de mais de um gestor operacional e financeiro (essa multiplicidade de potenciais gestores apenas será viável se houver disponibilidade de recursos para cobrir os custos associados e se houver uma demanda que justifique esse incremento de custos de operação e de transação).**

Foto: Filipe Cadena

**A Figura 3:** Apresenta, de forma simplificada e objetiva, o fluxo de recursos e bens e serviços para diferentes modalidades para mecanismos financeiros privados





## ENTENDIMENTO JURÍDICO

A adoção de mecanismos operacionais e financeiros privados surgiu como alternativa à execução por meio da modalidade direta pelo empreendedor, partindo, todavia, da premissa de que os recursos da compensação ambiental possuem natureza privada. Sua adoção, portanto, é uma escolha do estado/União<sup>3</sup>, com o **objetivo de realizar uma execução mais estratégica, com ganho de escala e amplitude de atuação, considerando também as demandas do setor empresarial por uma solução rápida que garanta a quitação das obrigações de compensação ambiental.**

Na **variação 2** o governo seleciona uma única instituição que assume simultaneamente as funções operacional e financeira. Esse modelo é atualmente adotado pela União, que optou pela criação de mecanismo privado, tendo como amparo a Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018, que autorizou o ICMBio a selecionar instituição financeira oficial, dispensada a licitação, para criar e administrar fundo privado a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental.

**Esta norma federal autoriza expressamente a criação de fundos (mecanismos) privados pelos órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, viabilizando a possibilidade de os estados, caso desejem, adotarem o mesmo modelo, sem a necessidade de aprovação de lei estadual.** Não se trata de uma imposição aos estados, mas a autorização para a opção, se assim entenderem viável e vantajoso.

Por outro lado, caso os estados optem pelas variações 1, 3 ou 4, é possível instituir o arranjo necessário por meio da edição de **um conjunto**

**de atos normativos customizados às suas realidades. Nesse modelo, recomenda-se que o tema seja tratado de forma geral por uma lei estadual e, de maneira mais detalhada, por meio de decretos e instruções normativas. Esse tipo de estratégia fortalece a segurança jurídica de todos os envolvidos, em que pese se tratar de uma obrigação privada.**

Atualmente, a maioria dos estados já dispõe de uma lei contemplando, ainda que de forma superficial, a compensação ambiental, geralmente incluída na Política Estadual de Meio Ambiente ou em legislação equivalente, o que, a depender do teor da redação, tornaria desnecessária a elaboração de lei específica, salvo se a previsão seja expressa no sentido de depósito em conta ou fundo público (o que demandaria alteração por meio de projeto de lei).

A escolha do melhor modelo deve ser realizada de forma individualizada, levando em conta a realidade local e a estrutura normativa vigente em cada estado.

*De maneira geral, há um lastro doutrinário e experiências consolidadas que demonstram a viabilidade jurídica da adoção de mecanismos privados para a execução da compensação ambiental, desde que essa alternativa seja considerada adequada e vantajosa no contexto estadual. Essa abordagem não é inédita e já foi implementada em estados como Rio de Janeiro e Bahia, oferecendo um referencial prático que reforça sua aplicabilidade e segurança jurídica.*

<sup>3</sup>Municípios também poderiam adotar mecanismos financeiros privados para execução da compensação ambiental. Os municípios podem gerar suas próprias compensações ambientais em seus processos de licenciamento, desde que haja significativo impacto, assim como podem ser beneficiados pela alocação de compensação federal ou estadual. Porém, assim como para os estados, essa estratégia só faz sentido se for financeiramente viável (entrada de recursos suficientes para arcar com os custos de implementação e operação do mecanismo). Alternativamente, os municípios podem adotar a execução direta ou aderir a mecanismos dos estados, caso estes ofereçam tal possibilidade.

1

Compensação ambiental

2

Linha do tempo

3

Regulamentação

4

Arranjos e práticas

5

Execução direta

6

Mecanismo privado + governança

7

Orçamento público

8

Práticas transversais

9

Financiamento

10

Anexo

41



## RESPONSABILIDADES

Esses modelos de execução indireta por meio de mecanismos operacionais e financeiros privados possuem as responsabilidades de cada uma das partes bem delimitadas. O empreendedor aparece sempre como o responsável originário pela obrigação, devendo aportar, no prazo pactuado, os recursos à disposição da conta bancária informada pelo estado no Termo de Compromisso de Compensação Ambiental na conta sob administração da instituição que desempenha a função de gestor financeiro.

O gestor financeiro é encarregado de gerenciar os recursos de maneira eficiente e segura, adotando estratégias para maximizar os recursos disponíveis, assegurando a rentabilidade e a sustentabilidade financeira para a execução dos projetos, sem comprometer a segurança e a liquidez necessária para a execução dos projetos. Ainda, lhe cabe garantir a transparência na gestão dos recursos, prestando contas periodicamente ao órgão ambiental e à Câmara de Compensação Ambiental.

Por outro lado, o gestor operacional é responsável por implementar as ações concretas, realizando todas as aquisições e contratações dos projetos nas unidades de conservação, conforme orientação dos órgãos ambientais. Quando estes papéis (financeiro e operacional) são realizados por uma mesma instituição, as responsabilidades são também amalgamadas.

Por fim, cabe ao Poder Público viabilizar a seleção transparente e criteriosa do(s) gestor(es), bem como monitorar todo o processo de execução, por meio da exigência de auditorias realizadas por verificador independente, bem como verificação de prestação de contas e de resultados, de modo a garantir que os objetivos da compensação ambiental sejam alcançados. Ao estado cabe também submeter ao gestor operacional o planejamento da execução dos recursos, ou seja, as demandas das unidades de conservação que devem ser implementadas com os recursos da compensação.



## QUITAÇÃO

A quitação ao empreendedor deve ser concedida no momento em que o depósito dos valores devidos a título de compensação ambiental é realizado na conta indicada pelo estado. A quitação mediante o depósito torna essa alternativa mais atraente para o empreendedor quando comparada à execução direta, especialmente porque elimina a necessidade de gerir contratações, fiscalizações e outras etapas operacionais, além de oferecer maior previsibilidade quanto à data de quitação<sup>4</sup>.



*<sup>4</sup>É fundamental ressaltar que, embora a compensação ambiental se caracterize como uma obrigação de fazer, o depósito dos valores quita apenas o aspecto financeiro, enquanto a execução das ações é delegada a terceiros. De acordo com a interpretação doutrinária, esse modelo estabelece uma responsabilidade compartilhada, na qual a transparência na gestão dos recursos e a prestação de contas desempenham um papel crucial para assegurar que as medidas compensatórias sejam efetivamente implementadas e atendam aos seus objetivos.*

## CUSTOS

Nos modelos de mecanismos operacionais e financeiros privados em vigor as despesas de execução da compensação, tanto pelo gestor operacional quanto pelo gestor financeiro, são custeadas pelos próprios recursos da compensação que são depositados no mecanismo. Dependendo dos rendimentos advindos das aplicações financeiras, estes podem ser utilizados para cobrir as despesas operacionais, apesar de não ser uma regra. Contudo, não há custo adicional para os empreendedores, além do valor previsto no Termo de Compromisso de Compensação Ambiental. O órgão público, por não internalizar os recursos em orçamento/fundo público, também não absorve os custos privados da execução.

Uma vez que o empreendedor fica, ao aderir ao mecanismo financeiro, desonerado da responsabilidade e dos custos de execução, essa alternativa, quando bem desenhada, se torna mais uma vez mais atraente que a execução direta. No âmbito federal, dados de novembro de 2024 indicavam que 99% dos recursos em execução estavam sendo geridos pelo Fundo de Compensação Ambiental, evidenciando a preferência dos empreendedores por esse modelo, em alternativa à execução por meio da modalidade direta.

Para o órgão público há o benefício de menores custos de transação, uma vez que elimina a necessidade de monitorar múltiplas iniciativas independentes decorrentes da execução direta pelo empreendedor. Em qualquer arranjo de execução, em menor ou maior grau, a equipe do órgão gestor precisará se dedicar à execução da compensação ambiental, seja no planejamento, monitoramento e transparência, o que significa que há um custo público inerente envolvido, ainda que não contabilizado de forma direta.

## RENDIMENTO

Por ser um mecanismo que utiliza recursos privados que, em geral, possuem um significativo volume financeiro, há uma maior flexibilidade na aplicação dos recursos. Isso permite uma ampliação das possibilidades de investimento financeiro (notadamente quando comparado ao setor público).

A definição sobre a forma de aplicação financeira pode ser prevista já na seleção dos gestores financeiros, momento em que eles podem apontar o tipo de investimento que deve ser realizado ou os níveis de riscos aceitáveis e/ou apontar para metas de rendimentos (faixas mínimas de retorno financeiro que devem ser alcançadas). **Com isso, esperam-se rendimentos maiores do que nas demais modalidades**, até pela participação de um ente financeiro com capacidade de gestão de ativos financeiros.

Outro aspecto interessante é que os rendimentos podem ser usados para remuneração dos parceiros privados (operacional e financeiro). Exemplo: durante o período inicial do Fundo da Mata Atlântica os custos do FUNBIO para operar o mecanismo eram menores do que os rendimentos auferidos pela gestão de ativos do mecanismo. Na verdade, os custos eram inferiores ao incremento dos rendimentos gerados pela gestão de ativos implementada pelo mecanismo. Porém, é preciso ressaltar que esse resultado foi possível por condições econômicas específicas, mas principalmente pelo volume de recursos que o mecanismo possuía.



## VIABILIDADE FINANCEIRA

O desenvolvimento de um mecanismo operacional e financeiro privado deve ser precedido de uma análise de viabilidade financeira, jurídica, institucional e política. Na perspectiva financeira, é essencial avaliar se o mecanismo privado se apresenta como a melhor alternativa, considerando os custos de sua criação e, principalmente, de sua operação. Uma análise de custo-benefício deve ser realizada para assegurar que os custos associados ao mecanismo não representem uma parcela significativa dos recursos da compensação ambiental, **cuja finalidade principal é a aplicação nas unidades de conservação.**

Os gestores financeiros geralmente são remunerados com base em critérios como uma taxa de administração sobre o montante executado, um percentual vinculado à performance dos rendimentos obtidos ou uma combinação desses fatores. Por outro lado, a remuneração dos gestores operacionais geralmente ocorre por meio do ressarcimento de despesas administrativas e operacionais comprovadas, mantendo um valor mínimo de remuneração. Isso evita que possíveis greves ou interrupções de demandas por parte dos órgãos gestores públicos criem impactos financeiros e/ou trabalhistas nas organizações da sociedade civil parceiras. Decorrente disto, é preciso que haja um volume mínimo de aporte financeiro (inicial e recorrente) para justificar a criação e manutenção do mecanismo.

Um fator que pode contribuir para a viabilidade financeira é o **rateio dos custos do mecanismo com outras fontes de financiamento privadas que também possam ser internalizadas e operadas pelo mecanismo. Entre elas pode-se citar os termos de ajustamento de conduta, doações privadas, obrigações de recuperação da vegetação nativa, conversão de multas e outras.**



## PLANEJAMENTO INTEGRADO E DE LONGO PRAZO

A composição de um mecanismo operacional e financeiro facilita e incentiva o planejamento integrado e de longo prazo. Isso porque, ao contrário da execução direta, o planejamento não precisa se restringir aos recursos de cada Termo de Compromisso de Compensação Ambiental. Logo, pode-se elaborar uma estratégia de aplicação para a integridade dos recursos internalizados no mecanismo, considerando as **demandas sistêmicas das unidades de conservação.** Além disso, pelo potencial volume gerado na agregação dos recursos, e por não correrem o risco de anualidade e contingenciamento, permite-se um planejamento de longo prazo.

Se o mecanismo também internalizar outras fontes de financiamento privadas que também possam ser direcionadas para as unidades de conservação, a possibilidade de planejamento integrado e de longo prazo é potencializada se a governança de cada uma dessas fontes cooperar.



## ESTRATÉGIAS FINANCEIRAS

Os mecanismos operacionais e financeiros podem ser classificados pela tipologia das operações financeiras (ou estratégia financeira). Existem três grupos principais de estratégias de gestão financeira: extingüível, revolvente e *endowment*. Essas estratégias refletem a expectativa de volume, entrada e saída de recursos, a fonte de financiamento, os objetivos do mecanismo financeiro, a capacidade de absorção e de execução e o contexto econômico e político.

Os mecanismos privados que operam com gestão financeira extingüíveis possuem a forma mais simples de operação. Esses mecanismos utilizam a integralidade de seus valores patrimoniais e, quando os recursos se exaurem, a operação do mecanismo é extinta. O uso dos recursos fica, então, condicionado e limitado à disponibilidade financeira. Estão mais próximos de modelos de execução de projetos de curto prazo. O horizonte temporal do mecanismo depende então do volume aportado. Em uma relação com os modelos de operação da compensação, a execução direta pelo empreendedor pode ser encarada com a execução de um projeto, na modalidade extingüível, uma vez que a iniciativa termina quando a obrigação do empreendedor é quitada.

Os mecanismos financeiros revolventes são aqueles periodicamente realimentados e, por isso, permitem uma estratégia de financiamento de longo prazo. O desafio desse tipo de mecanismo é garantir fontes que proporcionem recursos recorrentemente. Os mecanismos financeiros privados de compensação foram

desenvolvidos com a ideia de operarem nessa modalidade (ou majoritariamente nessa modalidade), dada a previsão de aportes continuados de compensação oriundos dos licenciamentos.

Os modelos de *endowment* (ou patrimoniais) são aqueles em que apenas as receitas líquidas dos resultados financeiros da aplicação do principal (volume de recursos no mecanismo) são utilizadas. Deve-se ressaltar que esta tipologia financeira possui limites claros, uma vez que depende da captação e imobilização de um considerável volume de recursos, e a disponibilidade financeira de apoio às ações planejadas depende do resultado financeiro auferido em um determinado período. Porém, em condições favoráveis, os modelos de *endowment* são uma ferramenta interessante para o financiamento de custos recorrentes de longo prazo. O mecanismo financeiro privado permite a adoção de múltiplas estratégias financeiras. Espera-se que um mecanismo para compensação ambiental opere na modalidade revolvente, uma vez que o mecanismo é alimentado com novas compensações. Isso permitiria que o mecanismo seja de longo prazo.

Outra possibilidade, que deve ser precedida de estudo de viabilidade financeira, jurídica e política, é a criação de uma carteira de *endowment* (ou patrimonial). Essa estratégia de perpetuidade é viável com maiores aportes de recursos, pois precisa imobilizar capital suficiente para que seus rendimentos líquidos tenham impacto no custeio das unidades de conservação. A estratégia de *endowment* é viável nos mecanismos privados dada a sua maior flexibilidade de operação (liberdade concedida ao privado, em contraponto às limitações de operação públicas).

Foto: Ruddy Proença



1

Compensação ambiental

2

Linha do tempo

3

Regulamentação

4

Arranjos e práticas

5

Execução direta

6

Mecanismo privado + governança

7

Orçamento público

8

Práticas transversais

9

Financiamento

10

Anexo

45

# Melhores práticas

## PROCEDIMENTOS

A instituição do mecanismo operacional e financeiro privado, bem como as diretrizes gerais para a seleção dos gestores (financeiro e operacionais) devem, idealmente, ser previstas em instrumento normativo próprio, no âmbito dos estados. A instituição do mecanismo por meio de uma lei específica tem o potencial de garantir maior segurança jurídica e estabilidade para o mecanismo. No entanto, essa previsão deve ser precedida de uma análise cuidadosa do contexto político local, considerando a viabilidade de aprovação da desejada normativa e a existência de um tomador de decisão com força para articular e sustentar a proposta. Em alguns casos, submeter a criação do mecanismo à tramitação legislativa pode representar um risco à sua implementação, sobretudo se não houver ambiente favorável para a deliberação e aprovação.

Além disso, o mecanismo deve ter um manual com os procedimentos a serem utilizados para a execução da compensação ambiental, devidamente acordado entre o Poder Público e o gestor operacional e financeiro, como forma de padronizar, acordar e dar transparência à operação.

## PLANEJAMENTO

A adoção de mecanismos operacionais e financeiros privados permite o desenho de estratégias de otimização da alocação de recursos para as distintas demandas financeiras das unidades de conservação, uma vez que permitem agregar, sob a mesma gestão, diferentes entradas de recursos. Mas para isso, **é necessário um prévio esforço do ente público em realizar um planejamento estratégico de consolidação das unidades de conservação.**

## ATUALIZAÇÃO FINANCEIRA

No caso de estados que ainda não definiram o método de atualização financeira dos recursos alocados em mecanismo financeiro, ou desejam mudar o método atualmente usado, sugere-se adotar o método de atualização federal para os recursos de compensação já definidos e ainda não executados, uma vez que já há embasamento jurídico para essa escolha.

**A aplicação financeira dos recursos da compensação definida e ainda não utilizada deve buscar rendimentos incrementais à atualização financeira (inflação) mas equilibrando os riscos para preservar o poder de compra do patrimônio e a liquidez dos recursos (sem comprometer a execução de curto prazo).**

## PROCESSO DE SELEÇÃO

Para essa modalidade pode ser utilizado tanto um processo de credenciamento quanto de seleção, que devem ser previstos em lei, evitando, assim, incertezas, riscos e questionamentos. O processo de seleção da instituição executora/gestor operacional deve considerar critérios financeiros, jurídicos, institucionais rigorosos, assim como a experiência em projetos correlatos. Esse processo de seleção é, potencialmente, um dos principais fatores de sucesso da operação via mecanismo operacional e financeiro, por impactar diretamente no custo de operação e, mais importante, na capacidade (agilidade e qualidade) de entrega do mecanismo.

Por não envolver a transferência de recursos públicos, a seleção da organização da sociedade civil não está sujeita à obrigatoriedade de licitação. No entanto, recomenda-se que o processo seja conduzido por meio de chamamento público, garantindo transparência, isonomia e respeito aos princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência.

A formalização da parceria deve ocorrer por meio da assinatura de um instrumento jurídico específico, compatível com a natureza do arranjo adotado, de modo a assegurar clareza nas responsabilidades das entidades envolvidas. Por não se tratar de repasse de recursos públicos, o uso de convênio não se aplica, sendo mais adequada a celebração de um Acordo de Cooperação Técnica ou instrumento congêneres, conforme a regulamentação aplicável.

### VIABILIDADE FINANCEIRA DO MECANISMO PRIVADO

Quando houver interesse pela adoção de um mecanismo operacional e financeiro privado e os recursos da compensação não forem suficientes para dar viabilidade financeira ao mesmo, pode-se compor o capital do mecanismo com a internalização de recursos privados diversificados. Nesse caso o mecanismo passa a ser composto por carteiras, que oferecem a possibilidade de atuar com diversos objetivos diferentes, devendo ser sempre analisados o volume e a flexibilidade dos recursos.

### ESTRATÉGIA FINANCEIRA

A adoção de mecanismos de *endowment* deve ser objeto de reflexão e de estudo de viabilidade, pois estas são estratégias de gestão relevantes de financiamento de longo prazo e podem servir de suporte para a manutenção e operação dos investimentos realizados.

Não se deve propor em lei ou decreto a vinculação de montante de recursos a serem destinados para mecanismos de *endowment*, uma vez que é necessário um estudo de viabilidade prévio e essa destinação pode ser feita pela Câmara de Compensação Ambiental ou ainda, se necessário, por normas supralegais de maior flexibilidade.

### AUDITORIAS

Recomenda-se que o edital de seleção e o instrumento jurídico a ser celebrado prevejam a obrigatoriedade de contratação de auditoria independente, a ser realizada periodicamente pelo gestor operacional. A auditoria deverá avaliar tanto a execução técnica e financeira dos recursos quanto os resultados alcançados, assegurando conformidade com os objetivos pactuados e promovendo maior transparência e controle sobre a gestão do mecanismo.

*Um sponsor (tomador de decisão) de relevância no setor público é essencial para constituição de mecanismos como esses. É preciso que haja vontade política para a inovação.*

Foto: Fundação Grupo Boticário

## Como é feito o custeio de pequenas despesas nas unidades de conservação do Rio de Janeiro?



Quando teve a possibilidade, o Estado do Rio de Janeiro criou o fundo de endowment. Hoje parece uma estratégia adequada, pois permite o financiamento básico mesmo em momento de menores aportes de compensação. Os rendimentos líquidos do fundo de endowment são usados para custear pequenas despesas de dia a dia das unidades de conservação por meio de cartões de débito que são alimentados por esses rendimentos e que são destinados aos gestores das unidades de conservação indicadas pelo órgão gestor. Essa ferramenta permite agilidade e autonomia de execução aos gestores.

Um ponto relevante é que não há impeditivo para múltiplas estratégias. No Rio de Janeiro, o FMA foi desenhado com uma carteira revolvente e outra de endowment.

Outra oportunidade de gestão financeira que pode contribuir para estratégias de mais longo prazo, é a captação de múltiplos recursos. Estratégias de contrapartidas (matching) podem ser usadas para atrair uma diversidade de financiadores e, dessa forma, constituir volume de recursos suficientes para a adoção de estratégias de longo prazo (revolvente e/ou endowment).

# 7 EXECUÇÃO VIA ORÇAMENTO/ FUNDO PÚBLICO

Foto: Fundação Grupo Boticário

- 1 Compensação ambiental
- 2 Linha do tempo
- 3 Regulamentação
- 4 Arranjos e práticas
- 5 Execução direta
- 6 Mecanismo privado + governança
- 7 Orçamento público
- 8 Práticas transversais
- 9 Financiamento
- 10 Anexo

**D**urante o levantamento de dados para esse estudo foram identificados arranjos em que a execução é realizada via orçamento ou fundo público. Nesses casos, uma vez definido o valor devido a título de compensação ambiental e assinado o Termo de Compromisso de Compensação Ambiental, o empreendedor transfere os recursos diretamente ao estado, mediante depósito na conta única do tesouro estadual, conta do órgão ambiental ou em contas específicas de fundos ambientais públicos, geridos pelo órgão ambiental. A transferência geralmente ocorre por meio de guia de recolhimento (boleto) ou transferência eletrônica.

Após o depósito, o empreendedor recebe a quitação formal de sua obrigação, transferindo para o estado a responsabilidade integral pela execução das medidas compensatórias.

Cabe mais uma vez enfatizar que este entendimento diverge do posicionamento consolidado pela doutrina majoritária e não encontra respaldo no mais recente entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) acerca da natureza jurídica da compensação ambiental tampouco no posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema. No entanto, esse arranjo ainda é adotado por diversos estados brasileiros, razão pela qual é listado neste trabalho como um dos arranjos operacionais avaliados.

## ENTENDIMENTO JURÍDICO

A execução indireta via estado, com a internalização dos recursos em contas públicas, fundamenta-se na interpretação de que os valores depositados a título de compensação ambiental possuem natureza de recursos públicos, sendo considerados receita orçamentária ou vinculados a fundos públicos específicos. Embora a compensação

ambiental não se enquadre como imposto, taxa ou preço público, o entendimento que sustenta o arranjo de execução via estado a considera uma receita obrigatória, equiparada a outros ingressos do orçamento público. No entanto, não há previsão formal para que esses valores sejam considerados recursos públicos, nem consenso nas diferentes teorias sobre sua natureza jurídica. Ainda assim, em muitos casos, as compensações ambientais são classificadas como receitas correntes, com destinação exclusiva às finalidades estabelecidas no TCCA e direcionadas ao apoio às unidades de conservação beneficiadas.

Sob esta ótica, a execução da compensação deve ser auditada pelos órgãos de controle interno e externo do estado, como o Tribunal de Contas do Estado (TCE) e Auditoria Geral do Estado (AGE).

## VARIAÇÕES INTERNAS

Esta modalidade de execução indireta comporta variações sutis, especialmente no que diz respeito à forma de entrada e gestão dos recursos nos cofres públicos.

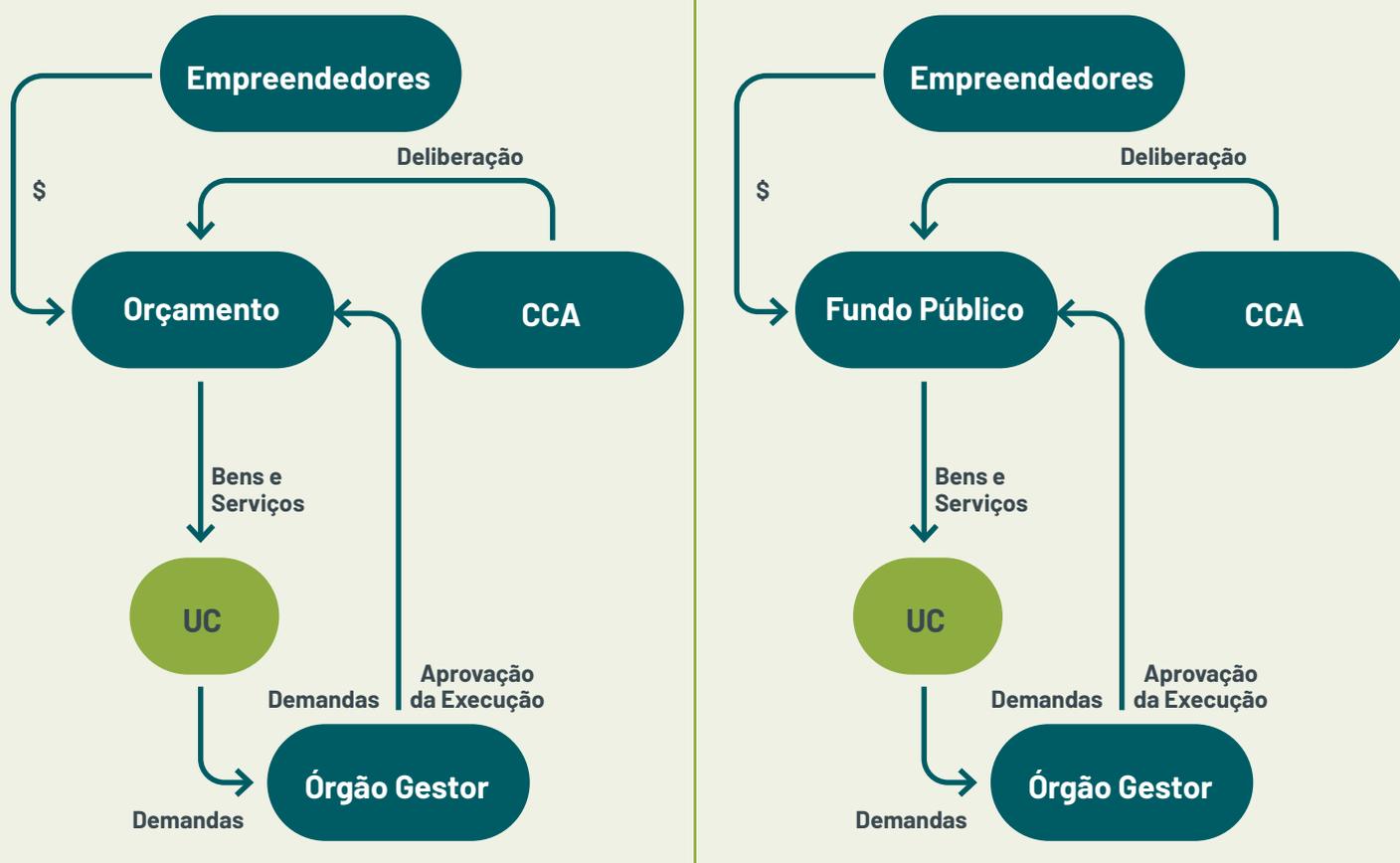
A forma mais comum de destinação dos recursos é por meio de fundos públicos específicos, geralmente criados sob a natureza de fundo especial de despesa, vinculados à estrutura da Secretaria de Meio Ambiente, dotado de regras próprias de aplicação e execução dos recursos, de modo a induzir uma gestão financeira direcionada exclusivamente às finalidades ambientais. A estrutura do fundo facilita a captação de recursos complementares, como doações de organizações não governamentais ou aportes de empresas, além de promover parcerias estratégicas para ampliar os resultados ambientais. Porém, **esses fundos são orçamentários e não financeiros**, razão pela qual estão constantemente sujeitos a contingenciamentos.

Outra possibilidade é o ingresso dos recursos na conta única do tesouro (sem destinação a fundo específico), situação em que os valores são absorvidos diretamente pelo sistema orçamentário do estado. Nessa hipótese, o trânsito dos recursos depende de atos relacionados a outras instâncias governamentais, como a Secretaria de Fazenda, que detém o controle sobre os processos de liberação e alocação orçamentária. A variação de entrada dos recursos em conta do tesouro tende a ser mais sensível ao cenário político e fiscal, uma vez que são recursos em que a movimentação dos valores está sujeita às

regras gerais de execução orçamentária (como anualidade e contingenciamento), às demandas concorrentes de outras áreas do governo (desvio de finalidade), e sem a proteção adicional que os fundos permitem por terem maior controle social, destinação específica e regramento definido em lei.

Independente da variação adotada para a entrada de recursos nos cofres públicos, a obrigação de executar as ações e cumprir as metas da compensação ambiental é igualmente transferida ao órgão ambiental, conforme já mencionado.

A Figura 4: Apresenta, de forma simplificada e objetiva, o fluxo de recursos e bens e serviços para as modalidades de execução públicas.



### Exemplos

*Esta modalidade de execução ainda é adotada por muitos estados, a exemplo do Amapá, onde os recursos são depositados no Fundo Especial de Recursos para o Meio Ambiente (FERMA), no Maranhão, onde os recursos são depositados no Fundo Estadual de Unidades de Conservação (FEUC), em São Paulo, onde os recursos são recolhidos ao Fundo Especial de Despesa para Preservação da Biodiversidade e dos Recursos Naturais (FPBRN), e em Santa Catarina, onde os depósitos são realizados em conta especial do Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA), específica para fins de compensação ambiental.*



### RESPONSABILIDADES

A partir da entrada dos recursos em conta do ente público, o estado assume o papel de gestor e executor dos recursos da compensação ambiental, responsável por todas as etapas de execução, desde a elaboração dos projetos até a realização de procedimento licitatório para as compras e contratações de produtos e/ou serviços, assim como pelo atingimento das metas de compensação. Também fica a cargo do estado a gestão dos contratos celebrados com os fornecedores, acompanhamento da execução dos serviços e aprovação das entregas, bem como a gestão e o investimento dos recursos, enquanto não executados.

Por outro lado, à medida que o empreendedor realiza o depósito na conta indicada pelo estado, ele fica desobrigado de efetivar, por si próprio ou por equipe contratada, a aquisição de produtos e serviços destinados às unidades de conservação beneficiadas com o recurso do Termo de Compromisso de Compensação Ambiental. Em síntese, o estado assume o ônus de efetivar as obrigações de fazer originalmente atribuídas ao empreendedor, incluindo o planejamento, a gestão dos recursos e a execução das medidas pactuadas, enquanto o ônus remanescente para o empreendedor restringe-se à transferência dos valores no prazo estipulado no termo de compromisso.



### QUITAÇÃO

A quitação ao empreendedor deve ser concedida no momento em que o depósito dos valores devidos a título de compensação ambiental é realizado na conta indicada pelo estado, seja no orçamento público ou em fundos públicos específicos. Se o parcelamento do depósito for admitido pelo estado, é possível a concessão de quitações parciais à medida que cada parcela seja efetivamente depositada.

A quitação da obrigação mediante o depósito torna essa alternativa mais atraente para o empreendedor quando comparada à execução direta, especialmente porque elimina a necessidade de gerir contratações, fiscalizações e outras etapas operacionais, além de oferecer maior previsibilidade quanto à data de quitação de suas obrigações, motivo pelo qual muitos empreendedores optam por essa modalidade de execução.



### CUSTOS

Na execução via orçamento/fundo público, as despesas de execução da compensação, que originalmente seriam de responsabilidade do empreendedor, são totalmente absorvidas pela estrutura pública. Essa transferência de responsabilidade representa uma internalização, pelo governo, dos **custos de execução da compensação ambiental, como: hora-profissional de servidores públicos dedicados ao planejamento e execução das ações, despesas administrativas relacionadas aos procedimentos de licitação, despesas operacionais relacionadas à execução, como transporte, mobilização de equipamentos, aquisição de ferramentas de monitoramento, entre outros. Os servidores públicos serão responsáveis pelos múltiplos contratos e interlocutores.**



## RENDIMENTO

Os recursos em contas/fundos públicos são aplicados conforme padrão do setor público, em estratégias de minimização de riscos e, por consequência, com menor potencial de retorno.



## VIABILIDADE FINANCEIRA

O debate sobre a viabilidade financeira perde sentido na opção pública uma vez que nessa modalidade, seja via orçamento ou fundo público, o governo decide internalizar os custos dentro da estrutura pública. Dessa forma, a compensação será executada com os meios disponíveis, ainda que esses meios não sejam usualmente suficientes para cumprir todos os seus objetivos.



## PLANEJAMENTO INTEGRADO E DE LONGO PRAZO

Assim como no caso da composição de um mecanismo financeiro privado, em teoria, a internalização em orçamento e, especialmente, em fundo público facilita e incentiva o planejamento integrado e de longo prazo. Isso porque, ao contrário da execução direta, o planejamento não precisa se restringir aos recursos de cada Termo de Compromisso de Compensação Ambiental.

Dessa forma, pode-se elaborar uma estratégia de aplicação para a integridade dos recursos internalizados no mecanismo, considerando as demandas sistêmicas das unidades de conservação. Além disso, pelo potencial volume gerado na agregação dos recursos, permite-se um planejamento de longo prazo.

Por outro lado, isso só será factível se os recursos da compensação forem protegidos de riscos como: a anualidade orçamentária, o contingenciamento por decisão de política orçamentária, responsabilidade fiscal e desvio

de finalidade. Sem a adoção de salvaguardas para mitigar esses riscos, a efetividade do planejamento integrado poderá ser comprometida a cada ciclo orçamentário. Vale ressaltar que os recursos em fundos públicos ficam, se comparados à internalização em orçamento, de certa forma mais protegidos, uma vez que, no fundo, possuem maior controle social (governança própria), destinação específica e regimentos próprios de gestão e alocação.

A mobilização dos recursos no orçamento/fundo pode permitir a cooperação entre diferentes fontes, uma vez que o governo faz a gestão e a execução de diversos recursos. No entanto, a internalização dos recursos nos cofres públicos pode gerar um efeito colateral não desejado no planejamento orçamentário. **A existência de recursos da compensação pode induzir a redução do aporte de recursos ordinários para a gestão ambiental, sob a justificativa de que os recursos da compensação ambiental são suficientes, deixando lacunas para agendas que não são cobertas pela compensação.**



## ESTRATÉGIAS FINANCEIRAS

Espera-se que, nesta modalidade de execução, tanto na variação em que há internalização dos recursos no orçamento mas principalmente em fundos públicos, a compensação ambiental opere na modalidade revolvente. Neste formato, a conta pública (conta do órgão ambiental ou fundo público) seria continuamente alimentada por novos e sucessivos aportes de compensação ambiental, o que possibilitaria a perenidade da operação a longo prazo. Mas, na prática, a abordagem de longo prazo será efetiva se o planejamento for estratégico e global, levando em conta as demandas de todas as unidades de conservação, conjuntamente, e não por projeto ou ação pontual.

1

Compensação ambiental

2

Linha do tempo

3

Regulamentação

4

Arranjos e práticas

5

Execução direta

6

Mecanismo privado + governança

7

Orçamento público

8

Práticas transversais

9

Financiamento

10

Anexo

Até o momento, não foram catalogadas referências de adoção da estratégia de *endowment* (patrimonial) em arranjos públicos de gestão dos recursos da compensação ambiental. A Lei nº 13.800/19, porém, permite que instituições públicas constituam seus fundos patrimoniais.

### OBSERVAÇÕES RELEVANTES

Na execução por meio da estrutura pública, internalizando os recursos no orçamento ou fundo público, todas as etapas relacionadas ao planejamento e execução ficam sob a responsabilidade do órgão ambiental. Contudo, algumas vantagens podem advir da adoção desse arranjo, especialmente considerando que órgãos ambientais possuem conhecimento técnico especializado na área fim, o que potencialmente pode resultar em aquisições de produtos e serviços mais adequadas para as demandas das unidades de conservação.

Ademais, a internalização dos recursos em estrutura pública permite que a regularização fundiária seja tratada como prioridade na alocação dos recursos da compensação ambiental, viabilizando não apenas os atos preparatórios (como georreferenciamento, levantamentos topográficos, entre outros), mas também o pagamento das indenizações por desapropriação. Essa possibilidade se dá porque, especificamente no caso do pagamento das indenizações, há debates jurídicos sobre o uso de recursos privados para esse fim, incluindo questionamentos sobre a transferência do imóvel para o poder público quando adquirido com recursos de particulares. Esse arranjo ao internalizar os valores na administração pública, afasta essas incertezas jurídicas, garantindo maior segurança na destinação dos recursos para a aquisição de áreas prioritárias para a consolidação territorial das UCs.

No entanto, é importante ressaltar que utilizar a compensação ambiental para o pagamento

de indenizações nem sempre será a estratégia mais eficiente. O passivo fundiário das unidades de conservação é elevado, e a disponibilidade financeira da compensação geralmente não é suficiente para cobrir a totalidade das indenizações, de modo que o recurso poderia ser melhor alocado para outra finalidade, sob a perspectiva de maximização dos resultados.

Há que se destacar o fato de que os órgãos públicos geralmente enfrentam desafios comuns: contam com um restrito quadro de servidores técnicos, deficiências de infraestrutura e a necessidade de seguir normas rigorosas e processos formais para a execução de recursos públicos, como a necessidade de instruir procedimentos licitatórios seguindo as regras previstas na Lei nº 14.133/21 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e normas estaduais específicas. Embora essas exigências sejam fundamentais para garantir a transparência e a legalidade das contratações, podem representar desafios adicionais em termos de tempo e eficiência na execução dos recursos financeiros já disponíveis. Ainda, os recursos de compensação que são injetados no orçamento podem sofrer desvios de finalidade, ou seja, ser utilizados para fins diferentes daqueles previstos em lei, ou podem ser perdidos devido a questões inerentes ao orçamento, como a anualidade e o contingenciamento. A destinação para fundo público pode minimizar, mas não eliminar, parte desses problemas.

Foto: Filipe Cadena



# Melhores práticas

## SEGURANÇA DOS RECURSOS

Na internalização dos recursos pelo setor público, deve-se criar uma conta específica para os recursos da compensação e, preferencialmente, direcioná-los a fundos públicos atrelados ao financiamento dos sistemas estaduais de unidades de conservação.

As estratégias e ferramentas jurídicas, processuais e políticas, incluindo a adoção de regras de compliance, devem ser criadas para que os recursos de compensação ambiental internalizados sejam protegidos de sofrer desvio de finalidade (usados em fins não relacionados aos objetos da compensação), limitações relacionadas à anualidade orçamentária e contingenciamento.

Os recursos devem ser tratados como recursos vinculados, não podendo ser utilizados pelo estado de forma discricionária, para quaisquer ações, incluindo o cumprimento das metas de resultado primário.

A utilização dos recursos deve observar o rol previsto no artigo 33 do Decreto Federal nº 4.340/02. Despesas não previstas nesse dispositivo, como custeio de combustível, passagens e diárias de conselheiros das Câmaras de Compensação Ambiental, por exemplo, não podem ser custeadas com recursos da compensação ambiental.

## PLANEJAMENTO

A adoção de mecanismos financeiros públicos (e privados) permite estratégias de otimização da alocação de diversas fontes de recursos para as distintas demandas financeiras das unidades de conservação, por agregarem, sob a mesma gestão, diferentes entradas de recursos.

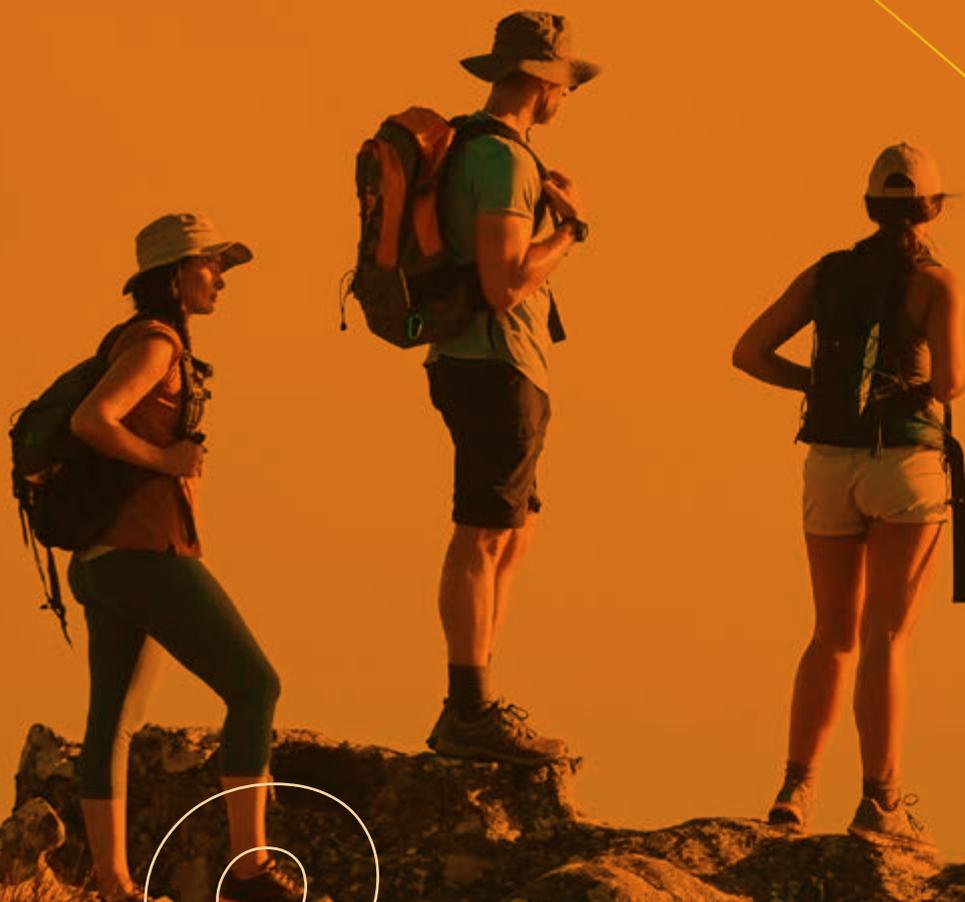
É importante evitar que a existência de recursos da compensação ambiental justifique a redução de recursos ordinários para a gestão ambiental. O planejamento orçamentário deve garantir a manutenção e o fortalecimento dos recursos já existentes, complementando-os com os recursos da compensação.

## CAPACIDADE INSTITUCIONAL

A gestão da compensação ambiental envolve uma série de etapas complexas. A criação de um setor especializado no governo permite concentrar o conhecimento técnico e administrativo necessário para a condução eficiente dessas etapas. A falta de um setor dedicado pode levar à dispersão de responsabilidades, à sobrecarga de servidores com outras funções e à falta de expertise específica.

É fundamental que a equipe responsável pela gestão da agenda da compensação ambiental no governo seja composta por servidores efetivos (não apenas servidores temporários e cargo-comissionados), com estabilidade e experiência na área ambiental, para garantir a continuidade das ações e a adequação técnica do setor.

A elaboração de normativas que viabilizem a contratação célere e eficiente de Organizações da Sociedade Civil com comprovada expertise técnica para a execução de projetos prioritários garante segurança jurídica e transparência, ao mesmo tempo em que simplifica o processo de contratação como alternativa ao procedimento licitatório. Apesar da possibilidade de serem estabelecidos procedimentos simplificados para a seleção de Organizações da Sociedade Civil, critérios claros de seleção e mecanismos de monitoramento que assegurem a qualidade e a efetividade das ações realizadas devem ser observados.



8

# MELHORES PRÁTICAS TRANSVERSAIS

- 1 Compensação ambiental
- 2 Linha do tempo
- 3 Regulamentação
- 4 Arranjos e práticas
- 5 Execução direta
- 6 Mecanismo privado + governança
- 7 Orçamento público
- 8 Práticas transversais
- 9 Financiamento
- 10 Anexo

## SEGURANÇA JURÍDICA

Deve-se garantir a segurança jurídica ao modelo escolhido, definindo a natureza jurídica dos recursos e estabelecendo normas e princípios que regulamentem sua utilização.

## SUORTE INSTITUCIONAL

Independentemente do modelo de execução a ser adotado, é necessário o suporte dos tomadores de decisão com cargos de relevância, garantindo a validação jurídica, operacional e financeira das escolhas realizadas pelos técnicos envolvidos na execução da compensação ambiental, de modo a mitigar os riscos associados à insegurança institucional e fortalecer a legitimidade do modelo adotado.

## GOVERNANÇA

Na composição da Câmara de Compensação Ambiental (ou equivalente) é indicado que haja diversidade de representação, garantindo o controle social e a perenidade das estratégias, Independentemente de mudanças políticas. Nesse caso, é recomendado que a Câmara de Compensação Ambiental adote uma composição tripartite e paritária, com a participação equilibrada do poder público, do setor privado e da sociedade civil.

## CAPACIDADE INSTITUCIONAL

O fortalecimento dos órgãos gestores para absorção de recursos da compensação (planejamento, contratações, sistemas/ ferramentas, modelos de termos de referências, entre outros) é uma estratégia relevante para otimizar a execução dos recursos.

Deve haver diálogo entre os diferentes órgãos envolvidos na definição, planejamento e execução da compensação ambiental,

permitindo a otimização dos processos, definição clara das atribuições e maximização dos resultados por meio da cooperação, complementaridade e da sinergia.

**Os modelos de execução devem ter foco na qualidade da entrega e não apenas em processos menos custosos, pois a conservação é o objeto de impacto da compensação.**

A promoção de programas regulares de treinamento e capacitação para servidores estaduais em temas como legislação, monitoramento e gestão financeira da compensação ambiental é fundamental para a excelência na execução do instituto.

## PROCEDIMENTOS E NORMATIZAÇÃO

Para cada modelo de execução adotado, o ente federativo deve, idealmente, ter todos os seus procedimentos, processos, responsabilidades/ atribuições para a implementação da compensação (desde sua definição até a prestação de contas para a sociedade) definidos e contemplados em normas jurídicas e manuais operacionais, de forma clara e transparente para consulta por sua própria equipe e pela sociedade.

É recomendável que todos os documentos relacionados às obrigações do empreendedor, como Termo de Compromisso de Compensação Ambiental, Termos de Referência, Termos Aditivos, Certidões de Quitação, dentre outros, sejam periodicamente revisados e padronizados por equipe jurídica competente, de modo a evitar conflitos de interpretação e/ou ambiguidades associadas a redações imprecisas ou versões variadas para um mesmo documento.

Ao empreendedor deve ser dado o direito de escolha sobre o arranjo de execução dentre as opções reconhecidas pelo Poder Público, incluindo sempre a possibilidade da execução direta.

## PLANEJAMENTO

A organização da informação sobre os procedimentos e valores de cada etapa da compensação (definição, destinação e execução) é estratégica para destinação, planejamento, execução e monitoramento de recursos. Por isso, o planejamento do uso dos recursos deve ser baseado em uma estratégia de longo prazo e sistêmica, considerando as estratégias e políticas públicas. Na inexistência desse planejamento sistêmico, o uso dos recursos deve ser guiado, minimamente, com base nos planejamentos de cada unidade de conservação que vise à manutenção e, quando possível, ao avanço na consolidação da área protegida.

Também é recomendado o desenvolvimento de sistemas de monitoramento de efetividade de gestão ou do nível de implementação das unidades de conservação (como faz o ICMBio por meio da ferramenta SAMGe). Essas ferramentas são essenciais para a gestão e planejamento físico e financeiro, uma vez que permite que o financiamento seja embasado em um planejamento de longo prazo, conectado com o atingimento de metas. Pois, além de planejar, é também importante aferir se o investimento realizado está atingindo o seu objetivo.

Agregado a isso, o desenvolvimento de modelos de projeções de custos para consolidação das unidades de conservação, com base na efetividade de gestão ou no nível de implementação é essencial para a gestão e planejamento físico e financeiro. A alocação de recursos da compensação ambiental precisa ser organizada em critérios e métricas claros, que permitam o planejamento de investimentos e gastos correntes.

Nesse sentido, os recursos da compensação devem priorizar a consolidação das unidades de conservação (investimentos) sem incorporar o

papel básico do orçamento público em financiar os custos essenciais de operação e manutenção das unidades.

Além disso, o planejamento em investimentos (bens, veículos, estruturas) deve considerar a capacidade da unidade de conservação e os mecanismos de financiamento de longo prazo disponíveis para a manutenção e a operação desses investimentos realizados (de forma a minimizar a chance de perda dos investimentos por falta de manutenção). O planejamento do financiamento das unidades de conservação deve considerar a potencial sazonalidade da compensação ambiental consequente de ciclos econômicos, o que se deve traduzir em estratégias de diversificação dos recursos para as unidades e no potencial uso de estratégias de gestão financeira de longo prazo.

O desenvolvimento de estratégias de otimização da alocação das diversas fontes de recursos para as distintas demandas financeiras das unidades de conservação, conforme planejamento estratégico do órgão e de cada unidade é essencial para a gestão e planejamento físico e financeiro. A alocação das diferentes fontes de financiamento deve considerar seu volume, sazonalidade, acessibilidade e flexibilidade de agendas.

Articular a compensação ambiental com outras políticas públicas, como a de recursos hídricos, a de mudanças climáticas, de desenvolvimento regional e turismo, é fundamental para potencializar a eficiência da alocação dos recursos das diversas fontes e consecução dos objetivos e metas previstos nos Planos Plurianuais (PPAs). Sem perdas ao objetivo principal da compensação ambiental, voltada para o apoio às unidades de conservação, essa estratégia permite combinar recursos e maximizar os resultados.

## DESTINAÇÃO

Todo recurso oriundo da compensação ambiental deve ser exclusivamente destinado às unidades de conservação (ou à execução dos recursos da compensação, no caso de mecanismos financeiros) e deve ter rastreabilidade por empreendimento, por ação e por unidade de conservação.

Cabe ressaltar que pode haver casos, nos quais os recursos são agregados em conta única, para permitir a otimização da aplicação financeira. Nesse caso perde-se a rastreabilidade por empreendimento e será importante que o monitoramento financeiro seja modulado para esse formato agregado.

Deve haver diálogo entre as três esferas de governo para alinhamento de expectativas e de definição e divulgação (transparência) do processo decisório (regras, protocolos e critérios claros) para a destinação de recursos da compensação entre União, estados e municípios. Não se deve prever por Lei ou Decreto vinculação de montante de recursos a serem destinados às agendas específicas, uma vez que: (a) essa destinação pode ser feita pela CCA ou, se necessário, por normas infralegais (que são mais flexíveis); e (b) as agendas são dinâmicas no tempo e engessar recursos pode ter resultado negativo no planejamento.

Deve-se prever a disponibilidade de recursos de ágil liberação e execução para cobrir demandas emergenciais e estratégicas (possivelmente essa prática será mais complexa de ser implementada na execução direta pelo empreendedor).

A destinação de recursos para a regularização fundiária deve considerar o equilíbrio entre a relevância dessa agenda com a capacidade de impacto dos recursos da compensação e com a distribuição de recursos a outras agendas prioritárias. A regularização fundiária requer volume expressivo de recursos

que não será suprida com a compensação ambiental, necessitando de uma estratégia de financiamento específica. A compensação deve auxiliar essa estratégia, principalmente em áreas prioritárias, mas sem abrir mão de contribuir com as outras demandas.

## DEFINIÇÃO DO VALOR DA COMPENSAÇÃO

De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), a pretensão de reparação civil por dano ambiental é imprescritível. Como a compensação é considerada uma obrigação de fazer, derivada da reparação de dano não mitigável, sua cobrança não está sujeita a prazos prescricionais, podendo e devendo ser exigida pelos estados tanto de empreendimentos licenciados (após a entrada em vigor da lei que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação) quanto de empreendimentos com significativo impacto ambiental que operem de forma irregular (sem licença ambiental) no momento da regularização.

O valor da compensação de cada empreendimento deve ser definido na licença de instalação e deve ser recalculado (atualizado) no momento da licença de operação com base na revisão do custo do empreendimento. Um exemplo desse procedimento é realizado pelo Estado de São Paulo.

## ATUALIZAÇÃO DO VALOR DA COMPENSAÇÃO

O valor da compensação ambiental é definido no licenciamento e enquanto não for usado, deve ser atualizado monetariamente. A aplicação financeira desse recurso deve ser feita por meio de investimentos de baixo risco que consigam, no mínimo, manter o poder de compra dos recursos. Os rendimentos advindos dessa atualização devem ser revertidos exclusivamente para o objeto da obrigação.

## TRANSPARÊNCIA

É ideal o aprimoramento/desenvolvimento de sistemas de informações de fácil acesso e compreensão sobre os processos decisórios, definição, destinação e execução da compensação (por órgão gestor beneficiado, unidade de conservação beneficiada, ano e agenda), fundamental para garantir transparência social e ampliar o controle público sobre a aplicação desses recursos. Atualmente é preciso uma pesquisa aprofundada, com o apoio dos órgãos, para acesso às informações, por essa razão relatórios financeiros e físicos (técnicos), assim como de potenciais auditorias externas, devem ser disponibilizados nos sites da instituição responsável pela execução e governança da compensação ambiental.

## ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL

É recomendável o fortalecimento de fóruns e espaço permanente de diálogo entre os estados com o objetivo de viabilizar a troca de experiências, compartilhamento de informações jurídicas e práticas relacionadas à execução da compensação ambiental. Isso facilitará a construção de consenso, fomentará a implementação de boas práticas e reduzirá inseguranças jurídicas.

## CAPACITAÇÃO CONTÍNUA

Entendendo a importância do fortalecimento das capacidades institucionais, é recomendada a implementação de programas de capacitação para servidores públicos, empreendedores e instituições gestoras, garantindo alinhamento sobre normas, processos e boas práticas, de modo a assegurar que o conhecimento acerca da legislação vigente, dos processos operacionais e boas práticas estejam sempre atualizados e acessíveis para todos os atores envolvidos na execução da compensação ambiental.

## Principais potencialidades e riscos dos três arranjos de execução:

ARRANJO	ARRANJO	ARRANJO
<b>Execução direta</b>	<b>Mecanismo financeiro privado</b>	<b>Orçamento/fundo público</b>
<b>POTENCIALIDADES</b>	<b>POTENCIALIDADES</b>	<b>POTENCIALIDADES</b>
Segurança jurídica	Segurança jurídica	Planejamento integrado dos recursos
Menores custos de operação para o governo (governo não internaliza os custos e nem usa recursos da compensação para remunerar o mecanismo privado)	Planejamento integrado dos recursos	Planejamento agregado com outros recursos públicos
	Planejamento agregado com outros recursos privados	Ganhos de escala
	Ganhos de escala	Quitação no depósito
<b>RISCOS</b>	<b>RISCOS</b>	<b>RISCOS</b>
<b>Qualidade de entrega inadequada</b>	Agilidade de execução	<b>Insegurança jurídica (recurso privado)</b>
<b>Elevado custo de transação operacional para o governo</b>	Flexibilidade de estratégias de gestão financeira	<b>Internalização de custos privados</b>
<b>Quitação dependente da capacidade de planejamento e tempo de resposta do governo</b>	Quitação no depósito	<b>Pressão sobre os usualmente já limitados e sobrecarregados funcionários públicos</b>
	<b>RISCOS</b>	<b>Anualidade, contingenciamento e desvio de finalidade</b>
	<b>Custos de operação do mecanismo</b>	<b>Burocracia das regras de execução pública</b>
	<b>Critérios de seleção dos gestores operacionais e financeiros inadequados (afetam qualidade e custo)</b>	

### E os municípios?

Municípios também poderiam adotar mecanismos financeiros privados para execução da compensação ambiental. Os municípios podem gerar suas próprias compensações ambientais em seus processos de licenciamento, desde que haja significativo impacto, assim como podem ser beneficiados pela alocação de compensação federal ou estadual. Porém, assim como para os estados, essa estratégia só faz sentido se for financeiramente viável (entrada de recursos suficientes para arcar com os custos de implementação e operação do mecanismo). Alternativamente, os municípios podem adotar a execução direta ou aderir a mecanismos dos estados, caso estes ofereçam tal possibilidade.

# Aprofundando na discussão

## Natureza jurídica da Compensação Ambiental

Embora a compensação ambiental seja regulamentada por diversos entes federativos, não há consenso sobre sua natureza jurídica. Três principais correntes doutrinárias se destacam: a que atribui à compensação ambiental natureza tributária; a que a define como tarifa ou preço público; e a que a considera uma obrigação imposta por lei (*ex lege*), vinculada à responsabilidade civil por danos futuros.

Os defensores da natureza tributária da compensação ambiental, como José Marcos Domingues, baseiam-se no conceito de tributo definido pelo art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN), que estabelece ser tributo uma prestação pecuniária compulsória, em moeda ou equivalente, que não constitua sanção por ato ilícito, seja instituída em lei e cobrada por meio de atividade administrativa plenamente vinculada. Esta corrente, minoritária, foi enfraquecida após a decisão do Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI 3.378/08.

Embora a compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei nº 9.985/00 tenha sido criada por meio de atividade legislativa e não se configure como sanção por ato ilícito, a análise dos demais requisitos legais revela inconsistências com o conceito de tributo. A origem da compensação ambiental na Resolução CONAMA nº 10/87 indicava que sua finalidade era impor ao empreendedor a obrigação de instituir e manter uma Estação Ecológica, e não realizar uma prestação pecuniária. Caso contrário, bastaria exigir o repasse ao Estado de um valor equivalente.

Outro ponto de divergência é o critério do CTN que exige a cobrança do tributo por meio de atividade administrativa plenamente vinculada. No caso da compensação ambiental, essa vinculação inexistente, pois o cálculo e a aplicação da compensação dependem de discricionariedade técnica dos órgãos licenciadores, impossibilitando seu enquadramento como tributo.

Portanto, entende-se que a compensação ambiental não possui natureza tributária. Contudo, esse entendimento apresenta fragilidades, pois a compensação ambiental fundamenta-se no impacto ambiental negativo não mitigável, e não na autorização prévia para o uso de recursos naturais. Além disso, é importante destacar que podem ocorrer danos ambientais mesmo sem a utilização direta de recursos naturais, o que torna inadequado associar a compensação ao princípio do usuário pagador.

A corrente mais amplamente aceita, sustenta que a compensação ambiental constitui uma obrigação de fazer relacionada à reparação de danos decorrentes de atos lícitos, em alinhamento com o princípio do poluidor-pagador. Esse entendimento ganhou relevância especialmente após o julgamento da ADI 3.378/08 pelo STF, que em que pese não tenham os ministros se posicionado minuciosamente acerca da análise da natureza jurídica, rejeitaram a tese de ser a compensação ambiental um tributo, filiando-se a corrente que entende possuir a natureza jurídica de obrigação de fazer.

Foto: Flávia Campassi

# 9 AMPLIANDO O FINANCIAMENTO

1 Compensação ambiental

2 Linha do tempo

3 Regulamentação

4 Arranjos e práticas

5 Execução direta

6 Mecanismo privado + governança

7 Orçamento público

8 Práticas transversais

9 Financiamento

10 Anexo



## O DESAFIO DA SUSTENTABILIDADE

A busca de sustentabilidade financeira das unidades de conservação é um dos grandes desafios que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e seus subsistemas precisam enfrentar. Entende-se por sustentabilidade financeira a capacidade de obter recursos estáveis e suficientes, de longo prazo, para cobrir os custos necessários para um manejo eficiente, permitindo o alcance dos objetivos sociais, econômicos e ambientais das unidades de conservação. Ou, ao menos, o alcance dos objetivos básicos de criação destas.

A estratégia de geração, gestão e execução de recursos deve levar em conta que o **orçamento público deve ser uma das principais fontes de recursos** para as unidades de conservação, notadamente para os gastos com pessoal e gestão do sistema. Também deve ser observado que cada unidade de conservação, ou subsistema associado, possui características próprias que permitirão o uso em maior ou menor grau de fontes de recursos alternativas ao orçamento público. Encontrar as melhores combinações de fonte-despesa é um desafio importante e que permite traçar uma estratégia de uso dessas fontes que potencialize os resultados socioambientais.

Vale lembrar que não podemos pensar em um modelo de financiamento baseado em compensações e multas, por exemplo. Em outras palavras, não devemos tratar as compensações como algo desejável, com volumes de recursos crescendo exponencialmente a fim de manter os sistemas de unidades de conservação, pois essas são associadas a um impacto decorrente da mudança do uso do solo e mesmo quando aplicado a melhor técnica, as melhores

estratégias de mitigação e o mais consistente esforço compensatório, residualmente o ambiente natural é impactado.

Desde o início das discussões sobre a compensação ambiental, essa tem sido vista complementarmente como uma fonte importante de financiamento. Inicialmente de forma potencial, pois foi necessário percorrer um longo caminho para efetivação dessa ferramenta para sua posterior concretização para vários entes federativos. Uma vez que sua relevância em termos de volume se mostrou heterogênea para os distintos contextos regionais e locais, cada realidade poderá apresentar soluções diferentes.

Além disso, como era de se esperar, ela é fortemente proporcional aos ciclos econômicos. De toda forma, atualmente, para muitas unidades de conservação e para o sistema como um todo, a compensação é uma das principais fontes de financiamento, notadamente para investimentos. São diversas as oportunidades de financiamento das unidades de conservação, mas com níveis de acesso, volume e amadurecimento heterogêneos. É necessário um esforço conjunto do setor público com outros setores da sociedade para articular, acessar e potencializar essas oportunidades.



Foto: Filipe Cadena

1 Compensação ambiental

2 Linha do tempo

3 Regulamentação

4 Arranjos e práticas

5 Execução direta

6 Mecanismo privado + governança

7 Orçamento público

8 Práticas transversais

9 Financiamento

10 Anexo

Existem diversos obstáculos, além da falta de prioridade política e orçamentária, determinante para o baixo uso de instrumentos alternativos ao financiamento tradicional (orçamento, filantropia e, mais recentemente e para alguns contextos, à própria compensação). Entre esses obstáculos estão: a ausência de cultura empreendedora do poder público; a sobrecarga de trabalho dos poucos gestores alocados no SNUC; infraestruturas inadequadas para a geração própria de recursos nas unidades de conservação; carência de regulamentação de dispositivos legais; falta de diálogo com outros setores do governo e da sociedade; excesso de cautela dos gestores públicos (causada pela complexidade das normas dos órgãos de controle); baixa procura por mecanismos privados de gestão de recursos; excesso de procedimentos burocráticos; e descontinuidade política.

A sustentabilidade financeira não depende somente dos recursos financeiros, mas também da capacidade das instituições absorverem esses fundos com qualidade, demandando recursos humanos capacitados e em quantidade suficiente, arranjos organizacionais que ampliem a participação da sociedade civil organizada e do setor privado na provisão de soluções, assim como estratégias de ação da política ambiental bem definidas, com planejamento da demanda de recursos no tempo e uma visão crítica para melhor alocação dos recursos disponíveis.

As chances de usufruir de novas fontes de recursos dependem de uma preparação institucional, do engajamento dos setores jurídicos, dos órgãos de controle internos e externos, com o desencadeamento de ações, articulações e estratégias de ação específicas para cada fonte. Os órgãos precisam estar preparados política e institucionalmente para gerir de forma eficiente os recursos que serão disponibilizados.



## IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO

Em complemento aos recursos de compensação ambiental, existem outras fontes de financiamento que podem contribuir para a criação de um ambiente financeiro mais favorável para as unidades de conservação. Essa identificação também ajuda a reconhecer outras fontes de recursos de origem privada que poderiam, junto com a compensação, potencialmente compor um conjunto de recursos a serem internalizados em mecanismos operacionais e financeiros privados.

A identificação e a caracterização das fontes de financiamento, apresentadas no Anexo I desta publicação, foram feitas de forma objetiva por meio de tabela síntese. Foram identificadas as fontes que apoiam ou podem apoiar as unidades de conservação, sejam elas públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, consolidadas ou incipientes, voluntárias ou compulsórias e orientadas ou não ao mercado. Foram priorizadas as fontes com escala regional ou nacional (ainda que algumas relevantes experiências estaduais tenham sido também identificadas) e não foram considerados os mecanismos com baixo impacto financeiro e com baixa aderência à agenda do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Também não foram consideradas as fontes de financiamento reembolsáveis (linhas de crédito e investimentos de impacto) que podem contribuir no desenvolvimento de atividades de geração de receita, notadamente no manejo florestal comercial, comunitário e familiar.

Tanto a identificação quanto a caracterização dos mecanismos foram realizadas por tipologia temática, e não por fonte individualmente. São exemplos de tipologias: cooperação internacional multilateral; cooperação internacional bilateral; fundos públicos climáticos; entre outros. De forma ilustrativa, a caracterização foi feita para a tipologia

‘cooperação internacional multilateral’ e não para cada um de seus integrantes (como GEF, GCF, Banco Mundial, BID, etc.). Apenas para fins de organização, as tipologias foram também agrupadas. Por exemplo, o grupo ‘cooperação internacional’ inclui as seguintes tipologias: ‘Multilateral’; ‘Bilateral’; ‘Fundações internacionais’; e ‘ONGs internacionais’.

Ressalta-se que: (i) ainda que a organização tenha sido desenvolvida por grupo e tipologia, foi feito um esforço (não exaustivo) de identificar os integrantes de cada tipologia; (ii) quando se identificou que determinada fonte teria alto potencial de impacto no financiamento, foi feito um destaque na tabela, dando a ela status de tipologia e, por isso, sendo caracterizada de forma individual. Por exemplo, a própria compensação poderia estar aglutinada a outras obrigações legais, mas foi destacada individualmente em sua tipologia porque há relevante potencial e interesse sobre esse mecanismo.

Ainda que exista, em alguns casos sobreposição entre algumas tipologias, isso não é um problema na identificação das fontes de financiamento (algumas fontes de financiamento estariam em mais de um grupo). O FUNBIO, por exemplo, pode aparecer como fundo privado e também como ONG que atua com financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Para uma melhor compreensão do conjunto, a caracterização dos mecanismos foi feita para fontes agregadas, em que as informações sobre cada tipologia precisam ser consideradas como aproximações da realidade. Quando comportamentos distintos ocorreram numa mesma tipologia, ou identificou-se essa variabilidade na caracterização ou optou-se por priorizar o comportamento mais comumente adotado. Outra razão que justifica o uso de aproximações é a falta de dados disponíveis

para algumas fontes e a inviabilidade temporal da análise de todas as fontes de financiamento. Para fins de uma macroanálise, considera-se a margem de erro da amostra consistente com a escala territorial e financeira dos desafios do sistema.

**Os atributos usados para caracterização dos mecanismos foram:**

**Exemplos:** para cada tipologia de fonte, são listadas, de forma não exaustiva, mas buscando abranger um número de casos relevantes, as iniciativas correspondentes ao tema da tipologia.

**Escala territorial:** para cada tipologia de fonte classifica-se a sua abrangência territorial, podendo ser local, estadual, regional ou nacional. Algumas fontes são restritas a determinado bioma ou estado, por exemplo. Outros, podem atuar em qualquer território nacional.

**Volume financeiro:** por volume entende-se a projeção financeira da tipologia da fonte, ou seja, o seu potencial de disponibilização de recursos financeiros. Trata-se de uma estimativa feita de forma agregada e considerando o comportamento médio do conjunto das fontes da tipologia analisada. Há grande variabilidade nesse aspecto e, por isso, adotou-se uma projeção conservadora (e com margem de erro significativa).

**Articulação:** por articulação entende-se o processo, de forma muito resumida, necessário para obter os recursos disponibilizados. Não se trata de um passo a passo de captação, mas sim a forma pela qual a fonte pode ser acessada. Exemplos são: editais, chamamento de projetos, demanda espontânea, negociação com partes interessadas e outros.



## REFLEXÕES GERAIS E DIRECIONAMENTOS SOBRE O FINANCIAMENTO

Existe uma variedade de fontes que financiam ou podem financiar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o desafio está em potencializá-las e/ou acessá-las. O orçamento público (principalmente) e a cooperação internacional ainda são as principais fontes de financiamento das unidades de conservação, porém um incremento do orçamento dedicado a essas áreas é essencial para ampliação do quadro de servidores e para custear, minimamente, as demandas básicas das unidades de conservação.

Nesse sentido, recursos de compensações financeiras, multas e captados por fundos públicos podem contribuir para esse incremento. Isso porque os meios tradicionais de financiamento não são, nem serão suficientes para o responder ao tamanho do desafio do sistema.

O Poder Público possui o papel, além de formulador e executor de políticas públicas, de articulador e mobilizador das fontes de financiamento. Nesse contexto, o ideal é que trabalhe na implementação de uma estratégia de articulação institucional entre os entes federativos, e mesmo dentro de suas próprias estruturas, para direcionar recursos públicos e sob gestão pública para o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Essa ação contempla recursos orçamentários e outros sobre influência

direta dos governos, tais como: conversão de multas, compensações, condicionantes de licenciamento, termos de ajustamento de conduta, fundos públicos, cobrança pelo uso da água, fundos multitemáticos e organizações do terceiro setor de escala nacional.

Outro aspecto a ser observado é o desenvolvimento e implementação de um arranjo de governança multiatores para promover a cooperação, complementação, sinergia, alavancagem e efetividade entre os diferentes atores do ambiente de financiamento. Com isso, é possível fortalecer a captação de recursos internacionais e nacionais para os fundos sob gestão pública que financiem (ou possam financiar) o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e fomentar a criação de carteiras de projetos (editais) específicos para essa agenda.

Dentro das propostas de inovação, o fomento da emissão de novos títulos sustentáveis soberanos vinculados à conservação é um passo interessante. Associado a isso podem ser estudadas estratégias para o incentivo a projetos que tenham apoio de recursos de emendas parlamentares.

Já no âmbito dos pagamentos por serviços ambientais, um conjunto de possibilidades aparece com o avanço na regulamentação federal da política nacional de pagamentos por serviços ambientais (Lei nº 14.119/2021), incluindo as unidades de conservação como

potenciais beneficiárias. Mas, para além disso, o fortalecimento e a ampliação de iniciativas de PSA estaduais, municipais ou locais, tais como o Programa Produtor de Água da ANA e com os comitês de bacia.

Um olhar para as concessões nos apresenta a necessidade de trabalhar na regulamentação dos artigos 47 e 48 da Lei que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, bem como ampliar as concessões florestais e as concessões de serviços ambientais em unidades de conservação. Ainda no ambiente econômico, o fomento à cadeia de valor de produtos de sistemas agroflorestais (logística, regulação, tecnologias, acesso a mercado e

outros) e programas de aquisições públicas de produtos de sistemas agroflorestais oriundos de unidades de conservação também podem trazer benefícios financeiros.

Outro tema que tem entrado muito em discussão com bom potencial para essas áreas, é o desenvolvimento do mercado regulado de carbono e o fortalecimento do mercado voluntário de carbono que podem atrair recursos relevantes para a agenda de conservação. No entanto, essa oportunidade não se concretizará da mesma forma para todos os entes federativos, dependendo de fatores como o arcabouço regulatório e institucional, assim como os resultados (e potenciais resultados) ambientais.

## Entenda mais sobre Alavancagem de Recursos

A alavancagem de recursos privados pode ser essencial para a implementação de agendas com retorno financeiro: turismo, extrativismo e serviços ambientais. Para isso, mecanismos de financiamento híbrido podem ser as ferramentas para atração dos recursos privados para agendas com retorno financeiro (melhorando o perfil risco-retorno para os investidores, utilizando recursos tradicionais como capital de caráter concessional).

A diversificação das fontes de financiamento é importante para se gerar maior volume e promover menores riscos de sazonalidade e restrições de agenda. Dentro desse contexto, o planejamento em escala de paisagem é uma estratégia relevante para considerar as especificidades locais e para promover cooperação, complementação, sinergia, alavancagem e efetividade entre os diferentes atores do financiamento. Este planejamento pode estar associado, inclusive, ao desenvolvimento e aprimoramento dos mercados de bens e serviços florestais e é essencial para criar melhores condições para esses empreendimentos nas unidades de conservação em que são permitidos.

O desenvolvimento de estudos de mecanismos de incentivos fiscais (isenções e subsídios), que possam beneficiar o investimento em unidades de conservação, pode apontar aqueles com viabilidade financeira, institucional e política.

# Convites

## Convite a Ações Prioritárias e à Colaboração Interinstitucional

### POR QUE A COLABORAÇÃO É ESSENCIAL?

Acreditamos firmemente que somente por meio do estreitamento das relações interinstitucionais e da intensificação da colaboração entre os diversos atores envolvidos na operacionalização da execução da compensação ambiental poderemos superar os entraves ainda existentes e maximizar o potencial da compensação ambiental como instrumento de financiamento para a conservação da biodiversidade e para a gestão das unidades de conservação brasileira.

A troca de experiências e boas práticas entre os órgãos ambientais de diferentes estados, facilitada por fóruns de diálogo, pode impulsionar o aprimoramento dos arranjos existentes e o desenvolvimento de soluções mais eficientes e adequadas às realidades locais.

Convidamos à participação colaborativa do corpo técnico dos órgãos ambientais, em nível estadual e nacional, do Ministério Público e órgãos de controle, das universidades e centros de pesquisa e entidades do terceiro setor a avançarem em seus esforços no tema.

## Convite ao Tribunal de Contas da União e Tribunais de Contas Estaduais

/ Nos estados em que os recursos da compensação ambiental ainda são tratados como de natureza jurídica pública (executados via orçamento / fundos públicos): considerar que este entendimento diverge do posicionamento consolidado pela doutrina majoritária, e nestes casos deve-se auditar a aplicação dos recursos pelos órgãos de controle interno e externo do estado, (Tribunal de Contas do Estado - TCE e Auditoria-Geral do Estado - AGE), e orientar a favor do aprimoramento deste entendimento, com foco em assegurar a segurança jurídica desses recursos;

/ Nos estados em que o entendimento é de que a execução é privada, a comunicação deve

ser realizada por meio do órgão ambiental responsável, pois ele é o responsável pela política pública. O privado executor deve dar transparência de todos os atos por ele praticados, porém será o órgão ambiental o responsável pela consolidação de informação e posterior compartilhamento com os órgãos de controle;

/ Em todos os casos, demandar a rastreabilidade, no mínimo por empreendimento, por ação e por unidade de conservação: todo recurso oriundo da compensação ambiental deve ser exclusivamente destinado às unidades de conservação (ou à execução dos recursos da compensação, via mecanismos financeiros).

## Convite aos Ministérios Públicos e às Procuradorias Gerais dos Estados

// Atuar de forma conjunta visando a construção de entendimentos e orientações jurídicas mais uniformes, em especial sobre a natureza jurídica da compensação ambiental, de modo a garantir aos órgãos ambientais a necessária segurança para a tomada de decisão e instrução processual;

// Estimular a transparência dos órgãos ambientais e dos gestores de mecanismos financeiros, acompanhando a divulgação de relatórios financeiros e operacionais;

// Monitorar a aplicação dos recursos da compensação ambiental e a execução das ações previstas nos Termos de Compromisso de Compensação Ambiental (TCCAs), de modo a evitar que recursos sejam destinados a finalidades outras que não aquelas previstas no artigo 33 do Decreto nº 4.340/2002;

// Criar força-tarefa integrada para o planejamento de execução e resultados.



Foto: Filipe Cadena

## Convite ao Governo Federal

// Desenvolver estratégia de apoio aos estados, à execução da compensação ambiental federal destinada aos estados;

// Estimular que os outros entes federativos que compõem o SNUC se comprometam com o monitoramento de metas de gestão, efetividade, implementação e controle. Parte dos processos de licenciamento de empreendimentos atingem unidades de conservação estaduais e até municipais, e há recursos da compensação federal disponíveis a estes;

// Controlar, monitorar e compartilhar dados por meio de plataformas que conversem entre si, corroborando o fortalecimento e implementação do sistema como um todo;

// Fortalecer a ideia de que o monitoramento é a chave para o planejamento de médio e longo prazo, que permite inclusive uma sustentabilidade financeira;

// Promover programas regulares de treinamento e capacitação para servidores estaduais em temas como legislação, monitoramento e gestão financeira da compensação ambiental.

## Convite aos Órgãos Ambientais Estaduais

// Aprimorar os arranjos operacionais de execução da compensação ambiental, considerando as especificidades locais, as boas práticas identificadas e interlocução com atores relevantes para a construção da melhor solução;

// Promover a instituição de mecanismos financeiros privados com governança pública como alternativa eficiente para a execução da compensação, por meio de análises da legislação pertinente, instrumento normativo e detalhamento necessário, além de análise da viabilidade financeira;

// Avaliar a melhor via para construção e aprovação da política pública (projeto de lei ou infralegal) a depender de momento político e celeridade nos processos de aprovação;

// Ampliar a acessibilidade e transparência das informações existentes tanto aos valores disponíveis - no mínimo - por empreendimento, por ação e por unidade de conservação, mas também dos TCCAs firmados e executados;

// Garantir método de atualização monetária dos recursos alocados em mecanismos financeiros: sugere-se adotar o método de atualização federal para os recursos de compensação já definidos e ainda não executados;

// Garantir a formação e funcionamento das CCAs, e quando já estabelecidas, garantir a presença de servidores técnicos com conhecimento da realidade das unidades de conservação, e embasar decisões e estratégias com apoio dos dados de gestão e financeiros existentes organizados de forma adequada para tal, e oportunizar a participação da sociedade civil;

// Desenvolver e aprimorar sistemas de informação transparentes sobre a definição, destinação e execução dos recursos;

// Promover e embasar decisões em dados e informações, para isso manter demandas das unidades de conservação atualizadas, priorizadas (por exemplo, por meio de um planejamento de aplicação de recursos prioritários) e desenvolver um planejamento de longo prazo;

// Integrar planejamento da compensação ambiental com outras políticas públicas e fontes de financiamento;

// Fortalecer a capacidade institucional para o planejamento, a contratação, o monitoramento e a gestão financeira da compensação ambiental via capacitação e treinamento interinstitucionais;

// Priorizar a qualidade da entrega das ações de compensação, visando a efetiva conservação da biodiversidade.

Foto: José Paiva



1 Compensação ambiental

2 Linha do tempo

3 Regulamentação

4 Arranjos e práticas

5 Execução direta

6 Mecanismo privado + governança

7 Orçamento público

8 Práticas transversais

9 Financiamento

10 Anexo

## Convite aos Gestores de Unidades de Conservação

/ Garantir o fornecimento e a gestão das informações que impactam no planejamento integrado do sistema de unidades de conservação estadual e nacional, como atualizações no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), compilação e atualização de informações que irão para o Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão do ICMBio (SANGe), quando o órgão ambiental o utiliza;

/ Planejar e atualizar documentos relativos a projetos e demandas prioritárias para investimentos em sua unidade, com olhar a longo prazo.

## Convite às Entidades do Terceiro Setor

/ Participar ativamente dos espaços de discussão sobre a compensação ambiental, buscando garantir o controle social e o diálogo construtivo, visando o aprimoramento da compensação ambiental no país;

/ Colaborar com os órgãos ambientais e as unidades de conservação na identificação de demandas, na elaboração de projetos e na mobilização de recursos complementares para a conservação;

/ Colaborar no desenvolvimento de ferramentas de transparência que apoiem a capilarização de informação que detalhe os procedimentos, as responsabilidades e as melhores práticas para cada etapa da compensação ambiental, considerando as particularidades dos diferentes modelos de execução e os diferentes atores envolvidos.

# 10 ANEXO

## CONHEÇA E EXPLORE OUTRAS FONTES DE FINANCIAMENTO PARA O SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO - PARA ALÉM DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

Foto: Haroldo Palo Jr

1

Compensação ambiental

2

Linha do tempo

3

Regulamentação

4

Arranjos e práticas

5

Execução direta

6

Mecanismo privado + governança

7

Orçamento público

8

Práticas transversais

9

Financiamento

10

Anexo

Grupo	Tipologia	Exemplos	Escala territorial	Volume por iniciativa apoiada M = Mil   MM = Milhão   B = Bilhão	Articulação
<b>Projetos e programas</b>	-	Arpa, GEF Mar, Copaibas, Projeto Paisagens Sustentáveis da Amazônia, GET Terrestre, Fundo Caatinga (ARCA), POP ICMBio, outros.	Regional a Nacional	Variado (em 2023 Arpa executou R\$63MM)	Ampliação dos projetos (fortalecendo os atuais e criando novos) via articulação com financiadores.
<b>Cooperação internacional</b>	Multilateral	GEF; BID; Banco Mundial; GCF; UE; CAF; FCPF; CEPF.	Nacional	>R\$50MM-100MM (podendo ser mais).	Conforme desenho dos projetos; demanda articulação com o governo - acesso via agência implementadora.
<b>Cooperação internacional</b>	Bilateral	USAID; KFW; BMU; NORAD; NICFI; JBIC; FFEM; FGEF; AFD; IKI; ICF(UK).	Nacional	>R\$25MM (podendo ser mais).	Conforme desenho dos projetos, pode ser articulada com o governo ou diretamente com instituições elegíveis.
<b>Cooperação internacional</b>	Fundações internacionais	Moore; Rockefeller; Packard; Macarthur; Mava; Avina; Ford; Oak; Toyota; Blue Moon; Alcoa; General Electric; Bezos.	Regional a Nacional	Variado (até >R\$1MM).	Editais próprios ou das instituições parceiras implementadoras.
<b>Cooperação internacional</b>	ONGs e iniciativas internacionais	CLUA; SwedBio; Althelia Climate Fund; Environmental Defense Fund; Partnerships for Forests.	Regional a Nacional	Variado (até >R\$1MM).	Editais próprios ou das instituições parceiras implementadoras.
<b>Fundos públicos</b>	Ambiental com recursos públicos	Fundo Nacional do Meio Ambiente.	Nacional	<R\$15MM (maioria <R\$500M).	MMA - Editais e chamadas de projetos; demanda espontânea; governo pode negociar para direcionar para o SNUC, usualmente implementados na modalidade de convênios.
<b>Fundos públicos</b>	Florestal com recursos públicos	Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal.	Nacional	<2MM (com potencial para crescer).	MMA - Editais e chamadas de projetos; o governo pode negociar para focar em UCs.
<b>Fundos privados com governança pública</b>	Ambiental com recursos privados e internacionais	Fundo Amazônia.	Regional (Amazônia)	R\$17,3MM (média de 107 projetos) - maior projeto de R\$140MM.	BNDES - Editais e chamadas de projetos; demanda espontânea para projetos estruturantes; o governo pode negociar para direcionar para o SNUC.
<b>Fundos privados com governança pública</b>	Ambiental com recursos privados e internacionais	Fundo Caatinga - em processo de criação.	Regional (Caatinga)	Não disponível.	Não disponível.
<b>Fundos privados com governança pública</b>	Ambiental com recursos privados e internacionais - estaduais	Fundo da Amazônia Oriental (FAO/PA); Fundo Amapá; Fundo da Mata Atlântica/RJ.	Estadual	<15MM (poucos projetos de referência).	Editais e chamadas de projetos do fundo (geridos pelo FUNBIO).
<b>Fundos públicos</b>	Climático com recursos públicos não reembolsáveis	Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) - carteira não reembolsável.	Nacional	Entre R\$400M e R\$800M (edital 2023); Maior projeto da carteira: R\$12MM Orçamento 2024: R\$4MM.	Editais e chamadas pelo MMA, via FNMA (para os editais até 2023).
<b>Fundos públicos</b>	Estaduais - agenda ambiental	Fundos Estaduais de Meio Ambiente Fundos Estaduais de Recursos Hídricos (ex.: FUNDÁGUA-ES).	Estadual	Variado.	Variado, mas usualmente chamada de projetos. Algumas experiências de PSA.

Grupo	Tipologia	Exemplos	Escala territorial	Volume por iniciativa apoiada M = Mil   MM = Milhão   B = Bilhão	Articulação
Fundos públicos	Municipais - agenda ambiental	Fundos Municipais de Meio Ambiente. Fundos Municipais de Recursos Hídricos.	Municipal	Variado.	Variado, mas usualmente chamada de projetos.
Fundos públicos	Fundos multitemáticos	FDD; Fundo estaduais de direitos difusos; Fundo Socioambiental (CEF); BNDES Fundo Socioambiental.	Estadual ou Nacional	<15MM (mas maioria são projetos <2MM).	Chamadas públicas, editais ou demanda espontânea; concorrência com diversas outras agendas.
Setor público	Orçamento federal	Orçamentos do MMA, ICMBio, Ibama (para além dos fundos públicos).	Federal	Sem informações disponíveis (recursos usualmente alocados para custeios correntes e pessoal).	Ações federais com foco em UCs.
Setor público	Orçamento estadual	Orçamento dos órgãos ambientais estaduais.	Estadual	Sem informações disponíveis (recursos usualmente alocados para custeios correntes e pessoal).	Ações estaduais com foco em UCs.
Setor público	Orçamento municipal	Orçamento dos órgãos ambientais municipais.	Local	Sem informações disponíveis (recursos usualmente alocados para custeios correntes e pessoal).	Ações municipais com foco em UCs.
Setor público	Compensações financeiras (via orçamentos federal, estadual e municipal)	Compensação financeira petróleo e gás, mineral e recursos hídricos.	Nacional	2023: repasse de cerca de R\$804 milhões para 22 estados da compensação por recursos hídricos. 2023: R\$722 milhões para os estados de recursos de compensação por exploração mineral. 2023: R\$14,3 bilhões para os estados de petróleo e gás.	Recursos via orçamento que podem ser direcionados para fundos ou ações específicas. Não há vinculação no uso dos recursos.
Setor público	Títulos verdes	Títulos soberanos sustentáveis.	Nacional	Primeira emissão nacional captou R\$2B; Emissão de R\$19,2B para o Fundo Clima.	Emissão de título pelo governo e destinação às agendas socioambientais. O governo pode negociar para direcionar para o SNUC. Títulos verdes também podem ser emitidos pelas demais esferas públicas e pelo setor privado.
Setor público	Emenda parlamentar	Alocação de orçamento via projeto no Congresso e equivalentes nos Estados.	Nacional	Volume total médio: 450MM anual em 2022/2023; Média iniciativa: R\$5,7MM 2023; Média iniciativa para gestão ambiental: R\$1,4MM em 2023 (maior = R\$19MM).	Apresentação de proposta e negociação com parlamentar. O governo pode negociar para direcionar para o SNUC.
Setor público	ICMS (IBS)-Ecológico	Adotado em 17 Estados.	Local (municipal)	Variada. Destinação para as UCs depende de decisão municipal de como alocar os recursos recebidos do estado, vai fundo municipal, por exemplo. O recurso entra como livre para o orçamento municipal.	Articulação com as prefeituras beneficiadas e que tenham UCs municipais.

Grupo	Tipologia	Exemplos	Escala territorial	Volume por iniciativa apoiada M = Mil   MM = Milhão   B = Bilhão	Articulação
<b>Setor público</b>	Autofinanciamento	Visitação, arrendamentos, taxas de reposição florestal, inspeção florestal e vistoria, indenizações.	Nacional	2023 as principais arrecadações do ICMBio foram: Serviços Administrativos e Comerciais Gerais: R\$59,7 MM. Exploração do patrimônio imobiliário do Estado: R\$27,8 MM. Exploração de recursos naturais: R\$8,9MM. Transferências de Convênios: R\$7,4MM Multas: R\$5,1MM.	Promoção da arrecadação própria e da vinculação da arrecadação com o orçamento das UCs ou SNUC.
<b>Parcerias público-privadas</b>	Concessões: florestal, de uso público e de serviços ambientais	Uso público: PARNAs Tijuca, Aparados da Serra e da Serra Gera, Chapada dos Veadeiros; Iguaçu, Fernando de Noronha. Florestais: FLONAS do Amapá, Altamira, Humaitá Jamari e outras. Serviços ambientais: Floresta Nacional do Bom Futuro. + iniciativas estaduais.	Nacional	2023: R\$60MM de repasse e outorgas de concessão de uso público em UCs federais. R\$35MM de arrecadação de concessões florestais. Serviços ambientais: em implementação.	Arrecadação via contrato de concessão do bem ou serviço.
<b>Parcerias público-privadas</b>	Autorizações e permissões de uso de bens públicos	Diversas UCs.	Nacional	Sem informação disponível.	Arrecadação via contrato de autorização ou permissão.
<b>Terceiro setor</b>	Instituições de âmbito nacional e regional	CI; TNC; WRI; WWF; IUCN; FUNBIO, ISA, FAS (muitas outras).	Regional a Nacional	≈350M para projetos (valores maiores para programas: >R\$10MM).	Editais e chamadas de projetos; projetos fechados.
<b>Fundos privados</b>	Fundos privados de grande porte	FUNBIO; Fundo Vale.	Regional a Nacional	<1MM por projeto (valores maiores para programas: >R\$10MM).	Editais e chamadas de projetos do fundo.
<b>Fundos privados</b>	Fundos dedicados a UCs	Fundo Abrolhos Terra e Mar (ATM); FMA; Fundo Reserva Biológica Atol das Rocas (RN); Fundo Guanabara (RJ); fundo da APA Costa dos Corais; Fundo Monumento Natural do Arquipélago das Ilhas Cagarras (RJ); Fundo Juatinga-Cairuçu.	Local a Regional	2022: Fundo ATM: R\$450M.	Criação de novos fundos com articulação com financiadores.
<b>Setor privado</b>	Obrigações legais	Conversão de multas.	Nacional	2023: R\$130MM. Estimativa potencial do Ibama: R\$3Bi entre 2019 e 2023 (R\$600MM por ano) se 100% dos autos de infração fossem convertidos com 60% de desconto <sup>5</sup> . + Iniciativas estaduais.	Articulação com empresa, órgão licenciador e órgão ambiental e/ou ICMBio. O Ibama atua com lançamento de editais, que o governo pode negociar para direcionar para o SNUC. Prioridade do Ibama é restauração.

<sup>5</sup>Simulação feita pelo IBAMA.

Grupo	Tipologia	Exemplos	Escala territorial	Volume por iniciativa apoiada M = Mil   MM = Milhão   B = Bilhão	Articulação
Setor privado	Obrigações legais	Compensação prevista na Lei do SNUC (mecanismos privados: FMA, FCA).	Nacional	R\$66,6MM executados em 2023 (85% em regularização fundiária) - federal R\$1,53B disponíveis (68% alocado em regularização fundiária) - federal.	Articulação com Ibama e ICMBio (e equivalente das demais esferas de governo).
Setor privado	Obrigações legais (outras)	Condicionantes; outras compensações; TAC.	Nacional	Variado, podendo alcançar >25MM Exemplo: TAC VALE: R\$150MM para 7 UCs federais de MG.	Articulação com empresa, Ministério Público, órgão licenciador e órgão ambiental. O governo pode negociar para direcionar para o SNUC.
Setor privado	Compensação de Reserva Legal (Lei nº 12.651/2012)	Doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária.	Nacional	Sem informação.	Órgão gestor das UCs com órgão responsável pelo CAR/PRA e proprietários de terra com déficit.
Setor privado	Aporte voluntário de grandes empresas	Petrobrás; Vale; Natura, entre outros.	Nacional	Potencialmente >1MM.	Editais e chamadas de projetos das empresas (ou seus braços de projetos socioambientais) - governo pode influenciar. Promoção de iniciativas de adoção de UCs.
PSA	Cobrança pelo uso da água (via comitê de bacias)	Bacia do Paraíba do Sul, do PCJ, do São Francisco, do Doce do Paranaíba, do Grande, do Verde Grande e diversas estaduais.	Nacional	Exemplos de desembolso das principais bacias interestaduais PCJ: R\$17,5MM (média 20/21); São Francisco: R\$57,7MM (média 22/23); Paraíba do Sul: R\$44,7MM (média 21/22).	Via plano de recursos hídricos, por meio do comitê da bacia e de sua agência de bacia. O governo pode negociar para direcionar para UCs.
PSA	Mercados diversos (projetos em execução)	Conservador das Águas (Extrema-MG); Reflorestar (ES); Produtor de Água (ANA).	Local a Nacional	R\$6,75MM por ano (média entre 2008 e 2015) - diversos serviços e usos da terra.	Conforme beneficiários definidos nas iniciativas.
PSA	Mercados diversos (biodiversidade, água, outros) com governança pública federal	Em regulamentação (Lei nº 14.119/2021).	Nacional	Potencial depende da regulamentação (definindo a demanda e a oferta).	Em regulamentação.
PSA	Mercado de carbono Jurisdicional	REM MT; SISA Carbono (AC).	Nacional (potencial)	AC: €50MM; MT: R\$247MM.	Legislação estadual (que define a governança).
PSA	Mercado de carbono voluntário privado - via projetos	RDS do Juma; Resex Rio-Preto Jacundá; Resex Rio Cautário; Projeto Ecomapuá.	Nacional	Não encontrado.	Negociação com demandante de créditos ou com instituição que o representa na seleção de projetos.
PSA	Mercado de carbono regulado nacional	Em processo legislativo (PL 182/2024).	Nacional	Potencial depende da regulamentação (definindo a demanda e a oferta).	Em processo legislativo.



“

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

Art. 225 da Constituição Federal, de 1988.

# Fundação GrupoBoticário



FUNDO BRASILEIRO PARA  
A BIODIVERSIDADE

**FUNBIO**