

LEI FEDERAL N. 13.800/2019: ASPECTOS CONCEITUAIS PARA UTILIZAÇÃO DE FUNDOS PATRIMONIAIS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL

Afonso Feitosa Reis Neto¹

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI)

Elaine Aparecida da Silva²

Universidade Federal do Piauí (UFPI)

José Machado Moita Neto³

Universidade Federal do Piauí (UFPI)

Leônio José Alves da Silva⁴

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

RESUMO

As unidades de conservação são uma das melhores estratégias para conservação da biodiversidade in situ. No Brasil, essas áreas foram organizadas pelo sistema da Lei Federal n. 9.985/2000 que dispõe sobre a criação e gestão desses espaços naturais. Contudo, a escassez de recursos do Poder Público vem causando uma série de problemas (ausência de

¹ Doutor e Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal de Pernambuco (PRODEMA/UFPE). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Graduado com láurea em Gestão Ambiental pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE). Docente do IFPI. Advogado. Líder do Grupo de Pesquisa/CNPQ – Laboratório Interdisciplinar Sociedade, Ambiente e Direito (LISA-D). Estágio pós-doutoral na Universidade Federal do Piauí (UFPI). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7333-4736> / e-mail: afonsofeitosa@hotmail.com

² Doutora e mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela UFPI. Especialista em Gerenciamento de Recursos Ambientais pelo IFPI. Graduada em Tecnologia em Gestão Ambiental pelo IFPI. Docente e pesquisadora vinculada ao departamento de Recursos Hídricos, Geotecnia e Saneamento Ambiental e ao programa de pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente – UFPI. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9476-9309> / e-mail: elainesilvaufpi@gmail.com

³ Doutor e mestre em Química pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Graduado em Licenciatura Plena em Ciências – habilitação em Química – pela UFPI. Graduado em Engenharia Civil pela UFPI. Graduado em Licenciatura em Filosofia pela UFPI. Graduado em Direito pela UFPI. Professor no programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da UFPI. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3268-1907> / e-mail: jose.machado.moita.neto@gmail.com

⁴ Estágio Pós-Doutoral na Università di Pisa. Estágio Pós-Doutoral na Université Fédérale Toulouse 1 – Capitole. Estágio Pós-Doutoral em Direito na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Estágio Pós-Doutoral em Direito na Université Montpellier. Estágio Pós-Doutoral em Direito na Università degli Studi di Messina. Estágio Pós-Doutoral em Direito na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutor em Direito pela UFPE. Bacharel em Direito pela UFPE. Professor associado de Direito Civil da Faculdade de Direito do Recife (UFPE). Professor colaborador de Direito Ambiental do Programa de Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA – UFPE. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9951-3081> / e-mail: leonioalves@bol.com.br

planos de manejo e regularização fundiária). Essa questão reacendeu o debate privado *versus* público na gestão da biodiversidade. Em países como os Estados Unidos e Reino Unido esses espaços podem usufruir dos chamados fundos patrimoniais que são criados para receber doações privadas destinadas a sustentar causas específicas, questão ainda pouco difundida no contexto ambiental do Brasil. No cenário nacional foi criada recentemente a Lei Federal n. 13.800/2019 que regulamenta fundos patrimoniais. A presente pesquisa teve por objetivo analisar a aplicabilidade da legislação brasileira sobre fundos patrimoniais como fonte de recursos financeiros para as unidades de conservação. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliografia/documental sobre fundos patrimoniais por meio da análise de sua respectiva legislação. Os resultados demonstram que a utilização dos fundos patrimoniais para conservação da biodiversidade exige grandes ressalvas, principalmente sobre a titularidade dos bens ambientais e o interesse público nessa gestão.

Palavras-chave: áreas protegidas; fundos patrimoniais; Lei Federal n. 13.800/2019.

*FEDERAL ACT N. 13.800/2019: CONCEPTUAL ASPECTS FOR
USING ENDOWMENTS IN PROTECTED AREAS IN BRAZIL*

ABSTRACT

Protected areas are one of the best strategies for in situ biodiversity conservation. In Brazil, these areas were organized by Federal Act n. 9.985/2000, which provides the creation and management of these natural areas. However, the scarcity of resources of the Public Authority has been causing a series of problems (absence of management plans and land regularization). This issue re-emerged the private versus public debate on biodiversity management. In countries such as the United States and the United Kingdom these areas may benefit from the endowments that are created to receive donations to support specific causes or organizations, an issue that is still little known in Brazil's environmental context. On the national scene, Federal Act n. 13.800/2019 was recently created which regulates endowments. This research aimed to analyze the applicability of Brazilian legislation on endowments as financial resources for protected areas. The methodology used was bibliography and documental research

on endowments through the analysis of their respective legislation. The results demonstrate that the use of endowments for biodiversity conservation requires big reservations, mainly about the ownership of environmental assets and the public interest in this management.

Keywords: *endowments; Federal Act n. 13.800/2019; protected areas.*

INTRODUÇÃO

A sociedade precisa agir conforme seus pressupostos econômicos; porém, esses mesmos pressupostos, destinados ao prazer e ao bem-estar, podem acarretar danos ao meio ambiente (DERANI, 2008). Nesse sentido, torna-se fundamental pensar em meios de conciliar os aspectos de proteção do meio ambiente juntamente com a atividade econômica. Não é por outro motivo que iniciativas que têm como fundamento a teoria dos incentivos econômicos vêm sendo consideradas em diversas políticas ambientais em variados países (GONÇALVES *et al.*, 2018).

Abordagens que almejam integralizar a intersecção entre meio ambiente e economia não são recentes, remontado aos postulados estruturais de Adam Smith e Karl Marx que consideravam o ambiente uma fonte de recursos naturais (DERANI; SCHOLZ, 2017). Todavia, outras variáveis merecem entrar nessa equação como, por exemplo, o aspecto social e o valor intrínseco do meio ambiente (CAPRA; MATTEI, 2018). Mediante incentivos financeiros alternativos pode-se empreender planejamentos que coordenem interesses comuns (privados e coletivos), evitando que a realização de um seja a negação do outro, reinserindo a produção dentro de uma finalidade de constituição de riqueza social, voltando-se à melhoria da vida em sociedade (SPALDING, 2016).

Fundos patrimoniais, também conhecidos como fundos filantrópicos, fundos permanentes ou *endowments*, são fundos criados para receber doações destinadas a sustentar causas ou organizações específicas (SPALDING, 2016; SOTTO MAIOR, 2011; SCHÜLER, 2012). De um modo geral, os recursos recebidos permanecem no fundo, em aplicações financeiras, e apenas os rendimentos são periodicamente resgatados para custear todo ou parte do funcionamento de organizações sociais, educacionais, de saúde, ambientais, culturais e outras causas de interesse público (BRASIL, 2019a).

Há décadas, os fundos têm se mostrado um mecanismo de uso crescente

para a mobilização de recursos filantrópicos nos EUA, Inglaterra, Índia, entre outros países que contam com legislação sobre o tema (SOTTO MAIOR, 2011). Na França, após a aprovação da Lei n. 2008-776, denominada de “Lei da modernização da economia” em 4 de agosto de 2008, mais de 200 fundos filantrópicos foram criados, entre eles o fundo do Museu do Louvre (SCHÜLER, 2012).

Muito difundida no exterior, a prática de criar e gerir fundos patrimoniais permanentes para garantir a sustentabilidade financeira de instituições cujo objetivo consiste na proteção do meio ambiente ainda é incipiente no Brasil, tendo como raro exemplo a Fundação “O Boticário de Preservação da Natureza” (GIFE, 2010). Recentemente, os fundos patrimoniais foram regulamentados em janeiro de 2019, por meio da Lei Federal n. 13.800/19, conhecida como Lei dos Fundos Patrimoniais (BRASIL, 2019a).

Ainda, no cenário brasileiro, unidades de conservação, que conformam um sistema instituído pela Lei Federal n. 9.985/2000, vêm contribuindo para a proteção de recursos naturais, paisagens, ecossistemas, culturas e modos de vida, como assegurado na Constituição Federal de 1988 e em acordos internacionais, como a Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB (ICMBIO, 2012). Todavia, a reiterada falta de implementação dos espaços ambientais criados pelo Poder Público acaba por induzir a falsa noção de proteção, pois, na verdade, muitas dessas áreas existem apenas no papel, sem que, na prática, qualquer ação concreta de preservação/conservação seja praticada (GODOY; LEUZINGER, 2015).

Isso ocorre por diversos motivos: escassez de recursos financeiros (provenientes de dotações orçamentários), gastos desnecessários, falta de pessoal, ausência de planos de manejo, falta de utilização de critérios científicos para a escolha da categoria, formato e dimensão das unidades de conservação, existência de populações tradicionais residentes em unidades de proteção integral, baixa aceitação pelas populações do entorno, falta de regularização fundiária, ausência de proteção equânime entre os biomas (FONSECA; KASECHER, 2010; MARTIN; LEUZINGER; SILVA, 2016). Como base nesse cenário, a problemática da pesquisa reside em como usar os fundos patrimoniais para financiar as unidades de conservação.

A gestão de unidades de conservação encontra recorrentes impasses de captação e gerenciamento de recursos, fato que coloca em risco sua própria existência (GODOY; LEUZINGER, 2015). Nesse sentido, os *endowments* constituem um instrumento em prol da sustentabilidade financeira

de longo prazo e representam um caminho para a diversificação do modelo de financiamento desse instrumento de proteção ambiental. Para tanto, a pesquisa tem como objetivo analisar a utilização de fundos patrimoniais como alternativa para obtenção de recurso nas unidades de conservação do Brasil.

1 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Analisaram-se os principais diplomas legais que podem ser utilizados para fundamentar a implantação dos fundos patrimoniais como recurso nas unidades de conservação. Nesse sentido, as principais fontes de consulta foram: Constituição Federal de 1988, Lei Federal n. 9.985/2000 e Lei Federal n. 13.800/2019. Além dessas, instruções normativas do ICMBIO, IBAMA e Ministério do Meio Ambiente que, de alguma maneira, contribuem para a discussão dos fundos patrimoniais em áreas protegidas.

Para tanto, além das referidas leis, foram feitos comentários sobre a mudança de posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão 1791/2019 sobre o gerenciamento do fundo de compensação das unidades de conservação por meio de instituições financeiras em razão da Lei Federal n. 13.668/18. O artigo tem o desafio de debater o cenário e o contexto atual dos *endowments*, principalmente, os voltados para proteção de meio ambiente, tendo como foco os aspectos jurídico-legais, perpassando pela caracterização das questões práticas, suas ferramentas de gestão, fontes de recursos e desafios que necessitam ser superados para implementação no país.

Com isso, busca-se enfatizar, entre as legislações apresentadas, os principais aspectos que possibilitam a concretização do instrumento no aspecto político-legal. Cabe a advertência de que não se pretende exaurir a análise das legislações em todos os seus aspectos, mas somente naquilo que pode ser utilizado como fundamentação dos fundos no contexto das unidades de conservação.

A pesquisa procurou trabalhar não a substituição do papel do Estado na gestão das unidades de conservação e sim alternativas/possibilidades de pensar a sustentabilidade econômica desses espaços com auxílio dos fundos patrimoniais. Pretende-se com isso não um elogio a uma visão excessivamente privatista da gestão dos bens ambientais (GODOY, 2006) e sim fomentar o debate sobre a alternativa que se apresenta.

2 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Lei Federal n. 9.985/2000 criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) inovando no quadro organizacional dos chamados Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEPs) (MILARÉ, 2013), principalmente nas características de processo de criação e gestão de Unidades de Conservação (UC), bem como em sua categorização. A lei, no entanto, não resolveu os problemas estruturais mais graves que sempre afetaram o sistema e que conduzem a uma baixa efetividade de todas as categorias de manejo (GODOY; LEUZINGER, 2015).

Alguns desses problemas estão diretamente ligados à escassez de recursos, como a baixa quantidade de servidores, a ausência de planos de manejo (menos de 30% das unidades de conservação federais apresentam plano de manejo) e a falta de regularização fundiária (ICMBIO, 2012). Outros estão relacionados a uma falta de planejamento do sistema, como a instituição de unidades de proteção integral em locais onde há populações tradicionais residentes, a deficiência na comunicação com as populações do entorno e a falta de utilização de critérios científicos, ao invés de políticos, no processo de criação das UCs (MARTIN; LEUZINGER; SILVA, 2016).

O custo político e financeiro de se criar uma unidade de conservação é insignificante se comparado aos custos de sua efetiva implementação (FONSECA; KASECHER, 2010). Vale pontuar que a escassez de recursos para o meio ambiente deriva também de fatores políticos (MOREA, 2019). Isso se reflete na baixa efetividade do sistema e traduz a existência de diversas “unidades de papel” que existem legalmente, mas não de fato (GODOY; LEUZINGER, 2015). Em outras palavras, as principais deficiências do sistema são, em geral, resultado direto da falta de recursos financeiros suficientes para a implantação/gestão do SNUC.

O problema do financiamento aquém das áreas protegidas não é um problema endógeno brasileiro. Essa realidade também tem sido verificada em áreas protegidas nas regiões tropicais de países em desenvolvimento, tais como Brasil e Indonésia (FENDRICH; ROCHA; RANIERI, 2019; MOREA, 2019; ABMAN, 2018).

Morea (2019) constatou que as características dos problemas que dificultam a consecução dos objetivos e o melhor funcionamento das áreas protegidas dependem de diferentes situações contextuais. As dificuldades da gestão das unidades de conservação não podem ser generalizadas.

Todavia, algumas causas são comuns principalmente em países subdesenvolvidos: a exploração excessiva de recursos naturais estratégicos (mineração, petróleo, gás, água, madeira) e/ou a expansão territorial de estabelecimentos agrícolas para o plantação de produtos para o mercado internacional.

A situação de escassez de recursos para manutenção das necessidades básicas cria a ideia da existência de “parques de papel”, pois, embora instituídas por lei ou ato normativo, as áreas protegidas não têm condições mínimas de gestão com vistas a implementar políticas públicas de conservação (GODOY; LEUZINGER, 2015). Além de receber recursos insuficientes dessas fontes, elas ficam sujeitas a severos cortes (MARTIN; LEUZINGER; SILVA, 2016). Essa situação tende a aumentar as necessidades de financiamento dos espaços protegidos (HUMEL *et al.*, 2019), sendo necessário discutir formas alternativas de recursos para essas ETEPS (FONSECA; KASECHER, 2010; GODOY; LEUZINGER, 2015).

Não por acaso que novas maneiras de viabilizar as UCs são propostas. A concessão de parques nacionais à iniciativa privada vem sendo incentivada pelo Poder Público Federal. Destinadas aos serviços de apoio à visitação como uma estratégia para alavancar investimentos, aumentar a visitação e o apoio da população às áreas protegidas e, ainda, diminuir custos de manutenção (BRASIL, 2018b).

Recentemente foram concedidos os parques nacionais do Pau Brasil (BA) e de Itatiaia (RJ e MG). Além desses estão previstos os parques nacionais de Lençóis Maranhenses (MA), Serra do Bodoquena (MS), Jericoacoara (CE), Caparaó (MG e ES), Chapada dos Guimarães (MT), Aparados da Serra (RS), Serra Geral (RS), Serra da Canastra (MG) e a Floresta Nacional de Canela (RS) (AMARAL, 2019).

Esse movimento de passagem da biodiversidade contida em UCs da gestão pública para a iniciativa privada encontra diversas críticas consistentes na literatura que merecem ser destacadas. Godoy (2006) argumentou que a gestão privada, defendida como a melhor maneira de assegurar a utilização sustentável, consiste na divisão dos recursos naturais para poucos e que a finalidade em grande medida é a obtenção de lucro. O modelo descentralização não conduz, necessariamente, a uma boa gestão dos recursos ambientais (ABMAN, 2018). Outros modelos poderiam ser desenvolvidos, como os arranjos sociais comunitários (GODOY, 2006).

Metzger *et al.* (2019) destacaram que a gestão eficiente por parte do poder público representa um suporte para uma nova política de desenvolvimento social e econômico que pode criar empregos, reduzir a pobreza e

as desigualdades socioeconômicas. Ao abrir mão desse modelo, o Estado também deixa de lado a garantia de permanência dos múltiplos modos de vida e sistemas socioecológicos que representam a diversidade cultural e étnica do país. As soluções baseadas na natureza são cruciais para a economia brasileira, pois garantem as seguranças hídrica, energética, alimentar e climática, contribuindo para o bem-estar humano e a proteção da biodiversidade (ABMAN, 2018; METZGER *et al.*, 2019).

De acordo com Godoy e Leuzinger (2013), a tensão de interesses (público x privado) pode conduzir a situações de prejuízo para a sociedade. No modelo de concessão, para que seja vantajoso para o ente privado, o investidor pode optar por “vender” seu produto (acesso às unidades de conservação por exemplo) na escala suficiente para obter o lucro desejado. Essa opção pode ocasionar uma sobrecarga de visitantes, comprometendo a integridade dos recursos naturais e culturais.

Nesse sentido, no caso da concessão de parques, a coexistência entre os regimes público e privado no mesmo espaço, impõe o desafio constante na busca do equilíbrio entre os resultados econômico-financeiros privados e aqueles relativos à função pública de conservação da área e democratização de seu acesso (GODOY; LEUZINGER, 2013). Os argumentos apresentados encontram ressonância na presente pesquisa. Cabe destacar que não será um modelo excessivamente privatista da gestão dos bens ambientais que resolverá os problemas estruturais e históricos da sociedade brasileira (GODOY, 2006; GODOY; LEUZINGER, 2013; ABMAN, 2018; METZGER *et al.*, 2019).

2.1 O papel do Estado na gestão das unidades de conservação

Uma das características marcantes das Constituições consideradas modernas é o afastamento do rol tradicional de garantias previstas nas leis de livre organização da economia, o denominado modelo liberal. Desse modo, ao lado dos direitos tradicionais à vida, à liberdade e à propriedade, por exemplo, novos direitos decorrentes da evolução social e das novas conquistas ganham sede constitucional (OLIVEIRA; PIRES; PEREZ FILHO, 2016).

A Constituição brasileira de 1988 tem inspiração nas coirmãs ibéricas, Portugal e Espanha (AGRA, 2015). Em razão disso, consagra como obrigação do poder público a preservação e garantia efetiva do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso

comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida (BRASIL, 1988).

A CF/88 prevê, no art. 225 que serão criadas, em todas as unidades da federação, espaços territoriais especialmente protegidos (ETEPs). E é nessa modalidade que se encontram as UCs. De acordo com Wandscheer (2016), o constituinte não deixou margem de discricção ao administrador que, uma vez identificados os espaços dignos de proteção, deve estabelecer unidade de conservação capaz de dar a melhor proteção possível ao ambiente, levando em consideração que o bem de valor ambiental pode estar submetido ao regime de direito público ou de direito privado.

As UCs são divididas em dois grupos: as de proteção integral e as de uso sustentável. No primeiro grupo, também denominado de UCs de uso indireto, não se admite a presença humana nas áreas, salvo algumas exceções. De acordo com a Lei Federal n. 9.985/2000 fazem parte dessa categoria as Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre (BRASIL, 2000). As UCs de uso sustentável, ou de uso direto, permitem a presença humana, inclusive a utilização econômica da área dentro de critérios ambientalmente controlados. Fazem parte desse grupo: Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e Reserva Particular do Patrimônio Natural (BRASIL, 2000).

De todas as modalidades previstas pela lei somente uma é criada pela vontade exclusiva do particular: a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), o que realça a vontade pública, seja por meio de controle dessas UCs, seja por meio do devido processo legal, na criação e gestão (SILVA, 2013). Em pelo menos três dos cinco grandes biomas brasileiros, a quantidade de unidades de conservação privadas ultrapassa o número de UCs públicas (Mata Atlântica, Cerrado e Caatinga), ainda que a extensão ocupada pelas RPPNs ainda seja relativamente pequena (SILVA, 2013).

Em razão de sua extensão total e de sua ampla distribuição espacial, as UCs, em seu sentido amplo, são cruciais para a provisão de serviços ecossistêmicos para a população brasileira como um todo (DERANI; JODAS, 2015). São habitats de muitos animais que contribuem para a dispersão de sementes, facilitando a recuperação e restauração ecológica de áreas degradadas em sua proximidade, aumento com isso o potencial agrícola nacional (METZGER *et al.*, 2019).

De acordo com Silva e Barbosa (2019), o atual modelo de gerenciamento da natureza aponta que a política do meio ambiente com tutela quase

que exclusiva do setor público está sob constante ameaça, principalmente pela falta de investimento nesse setor, sendo um elemento de fragilização do programa ambiental nacional.

A gestão responsável por meio de parcerias entre o setor público e o setor privado pode proporcionar uma importante alternativa para a conservação das áreas protegidas (SAPORITI, 2006). Experiências desenvolvidas mostraram que essas parcerias podem incrementar os serviços por meio da administração profissional e do marketing, reduzir a dependência de subsídios públicos e mobilizar capital para investimento na infraestrutura dos parques e na conservação da biodiversidade (GODOY; LEUZINGER, 2013).

Com base nesses argumentos, Silva (2013, p. 81) destaca:

O Estado apresenta-se como fonte de políticas regulatórias, nem sempre consensuais, construindo marcos normativos, cuja participação de setores interessados da sociedade é duvidosa, porém, em meio a uma legislação complexa e pouco funcional, encontram-se órgãos estatais ambientais que têm sua atuação sob o foco da desconfiança, tanto em âmbito federal, como estadual e municipal. Forma-se um campo de conflito entre a sociedade e esses órgãos, que são criados com a finalidade precípua de fiscalizar a preservação ambiental e executar a política estatal direcionada ao meio ambiente.

A gestão desses espaços apresenta dificuldades e, segundo Wandscheer (2016), a existência das UCs é na verdade um grande avanço na proteção ambiental na medida em que existem regras e um marco legal para amparar possíveis abusos (ABMAN, 2018; GODOY, 2006). A preponderância do domínio público na gestão da biodiversidade deve ser mantida (GODOY, 2006; GODOY; LEUZINGER, 2013; ABMAN, 2018; METZGER *et al.*, 2019). Contudo tal afirmação não exclui a possibilidade de discussões/proposições de outras formas de gestão e é o que vem sendo feito tanto no Tribunal de Contas da União quanto na legislação federal.

As regras financeiras das UCs sofreram mudanças com a recente promulgação da Lei Federal n. 13.668/18 e com a decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão 1791/2019. Com esses novos paradigmas, os recursos obtidos com a compensação ambiental⁵ podem ser

⁵ Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório – EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei (Regulamento).

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

administrados por instituição financeira, possibilitando uma maior abertura para a participação de outros atores nesse quadro.

O entendimento anterior era a impossibilidade de execução indireta da compensação ambiental (consistente no depósito do valor devido em contas bancárias escriturais geridas por instituição financeira) que não encontrava previsão legal. Esse antigo posicionamento foi seguido pelo TCU, por meio do Acórdão TC 014.293/2012-9.

Com a entrada em vigor da Lei Federal 13.668/18 ocorreu uma inovação no modelo de gestão desses recursos, modificando o art. 14 da Lei Federal 11.516/2007 conhecida como a legislação que criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO):

Art. 1º A Lei n. 11.516, de 28 de agosto de 2007, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 14-A, 14-B e 14-C:

‘art. 14-A. Fica o Instituto Chico Mendes autorizado a selecionar instituição financeira oficial, dispensada a licitação, para criar e administrar fundo privado a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, destinados às unidades de conservação instituídas pela União.

§ 1º A instituição financeira oficial de que trata o caput deste artigo será responsável pela execução, direta ou indireta, e pela gestão centralizada dos recursos de compensação ambiental destinados às unidades de conservação instituídas pela União e poderá, para a execução indireta, firmar contrato com instituições financeiras oficiais regionais.

§ 2º O depósito integral do valor fixado pelo órgão licenciador desonera o empreendedor das obrigações relacionadas à compensação ambiental.

§ 3º A instituição financeira oficial de que trata o caput deste artigo fica autorizada a promover as desapropriações dos imóveis privados indicados pelo Instituto Chico Mendes que estejam inseridos na unidade de conservação destinatária dos recursos de compensação ambiental.

§ 4º O regulamento e o regimento interno do fundo observarão os critérios, as políticas e as diretrizes definidas em ato do Instituto Chico Mendes.

§ 5º A autorização prevista no caput deste artigo estende-se aos órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (BRASIL, 2018a).

causado pelo empreendimento (Vide ADIN n. 3.378-6, de 2008).

§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

§ 4º A obrigação de que trata o caput deste artigo poderá, em virtude do interesse público, ser cumprida em unidades de conservação de posse e domínio públicos do grupo de Uso Sustentável, especialmente as localizadas na Amazônia Legal (Incluído pela Lei n. 13.668, de 2018) (BRASIL, 2000).

Com essa nova possibilidade, a lei autorizou a execução direta/indireta não só ao ICMBIO, mas a todos os órgãos executores do SNUC, em todas as esferas, que assim optarem. Cabe destacar, ainda, que, no Acórdão 1064 do TCU, o ministro Raimundo Carreiro, em seu voto, destacou a legalidade da execução direta/indireta das compensações ambientais não cabendo o Tribunal, por meio de interpretação restritiva da lei, impedir possíveis mecanismos de gestão dos recursos pelos órgãos competentes.

Com isso foi possível, por meio do Acórdão 1791/2019, firmar precedente paradigmático da matéria:

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS ORIUNDOS DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL POR PARTE DE ÓRGÃO DO GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS. DETERMINAÇÃO À PETROBRAS E À TRANSPORTADORA ASSOCIADA DE GÁS S.A. QUE DORAVANTE NÃO MAIS REPASSEM RECURSOS FINANCEIROS A ÓRGÃOS AMBIENTAIS DE QUALQUER ESFERA A TÍTULO DE EXECUÇÃO DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL DE FORMA INDIRETA, POR FALTA DE AMPARO LEGAL. **SUPERVENIÊNCIA DA LEI 13.668/2018. POSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE FUNDO PRIVADO A SER GERIDO POR INSTITUIÇÃO FINANCEIRA OFICIAL PARA GESTÃO CENTRALIZADA DOS RECURSOS DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL DESTINADOS ÀS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.** CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. CIÊNCIA (Ata n. 28/2019 – Plenário. Data da Sessão: 31/7/2019 – Ordinária. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1791-28/19-P) (BRASIL, 2019b, grifo nosso).

Nesse sentido, há expressa autorização legal para que os órgãos executores do SNUC optem por gerenciar direta/indiretamente os recursos provenientes de compensação ambiental mediante a criação de fundos. Com isso o Acórdão 1791/2019 trouxe o entendimento que não fere a gestão de recursos uma unidades de conservação possuir fundos privados destinados à compensação ambiental.

Ressalta-se que, com a nova legislação, foi normatizada a possibilidade da execução da compensação ambiental de maneira indireta, no âmbito de atuação do Instituto Chico Mendes (ICMBIO), mediante o pagamento de um valor fixado. Portanto, a inclusão do artigo 14-A na Lei Federal n. 11.516 de 2007 supre a lacuna legislativa sobre o tema da gestão de recursos para as UCs por instituições financeiras e supera entraves jurídicos apresentados pelo Tribunal de Contas da União. Com isso o caminho para uma maior participação dos financiamento privado como mecanismos auxiliares em áreas protegidas no Brasil encontra uma alternativa.

2.2 Fundos patrimoniais: aspectos conceituais

Nesse cenário de incertezas, surge como possibilidade para financiamento das atividades das UCs os fundos patrimoniais regulamentados pela Lei Federal n. 13.800/2019. Fundo patrimonial, em inglês *endowment*, consiste na reunião de um patrimônio que deve servir de fonte de recursos previsíveis e perenes no tempo para uma causa eleita (BRASIL, 2019a). Um *endowment* existe para dar perenidade à causa, proteger determinado patrimônio dos riscos usuais de uma atividade operacional e, em especial, da utilização ineficiente ou desorganizada dos recursos (SABO PAES; QUEIROZ FILHO, 2014).

Em países de *Common Law*, como os EUA e o Reino Unido, essas estruturas existem há décadas (HANSMANN, 1990), existindo inclusive algumas instituições centenárias ainda em atividade, como é o exemplo da Carnegie Endowment (1910), promotora da expansão das bibliotecas públicas nos EUA, e da Rockefeller Foundation (1913), com fundos patrimoniais de US\$ 300 milhões e US\$ 3,5 bilhões (SPALDING, 2016).

Apesar de seu conceito ser aplicado em benefício de diversas causas/instituições sem fins lucrativos no exterior, os fundos patrimoniais mostraram-se particularmente eficientes no meio acadêmico, onde encontram-se exemplos conhecidos por sua gestão diferenciada e retornos expressivos (SOTTO MAIOR, 2011; HANSMANN, 1990). O volume de recursos financeiros dos fundos patrimoniais de instituições acadêmicas muitas vezes supera os bilhões de dólares, permitindo que tais entidades invistam em pesquisa, construam melhores instalações e busquem excelência em suas atividades (KISIL; FABIANI; ALVAREZ, 2012).

O capital que compõe esses fundos é proveniente de doações de pessoas físicas, pessoas jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, heranças e legados com o objetivo de perpetuar uma causa, deixar um patrimônio permanente na sociedade (BRASIL, 2019a; SPALDING, 2016).

A maioria dos *endowments* nasce com a obrigação de preservar perpetuamente o valor doado para que este gere rendimentos como meio de garantir sustentabilidade financeira da organização no longo prazo ou por um período predefinido (BRASIL, 2019a). O fundo patrimonial deve ser separado contabilmente do patrimônio operacional da instituição com o objetivo de facilitar a manutenção de seu poder aquisitivo e não a utilização para outros fins, podendo inclusive constituir uma personalidade jurídica separada da organização beneficiária (SOTTO-MAIOR, 2011).

Os rendimentos auferidos são utilizados no custeio de despesas operacionais, manutenção das atividades, projetos específicos ou outro fim específico da instituição, mantendo intacto o investimento inicial no longo prazo (KISIL; FABIANI; ALVAREZ, 2012). Tais fundos devem conter regras claras para o uso e aplicação dos recursos, visando a perpetuidade da ação filantrópica, exigindo um modelo de gestão de investimentos e governança adequada (SPALDING, 2016).

Em suma, os fundos patrimoniais garantem ao doador que (1) o dinheiro será aplicado na causa escolhida por ele; (2) o uso do dinheiro será regido por normas rígidas e transparentes; (3) o dinheiro irá durar o tempo que o investidor definir (SPALDING, 2016). Segundo Sotto-Maior (2011), é importante ressaltar que os fundos patrimoniais não são fundos de investimento tendo em vista que esses últimos são instrumentos que investidores usam em busca de retorno financeiro, diferentemente dos *endowments* que almejam a perenidade de uma organização e sua viabilidade financeira pautada pelo interesse coletivo. Entretanto, é importante mencionar que os recursos dos *endowments* podem ser investidos em fundos de investimento na busca de rentabilização (BRASIL, 2019a; KISIL; FABIANI; ALVAREZ, 2012).

Além disso, Sabo Paes e Queiroz Filho (2014) explicam que fundos patrimoniais também não são fundos de reserva, mas sim recursos que a organização separa de suas contas operacionais para eventuais contingências, contudo não geram rendimentos suficientes para serem considerados um fundo patrimonial. Para mais, fundos patrimoniais e organizações sociais são estabelecidos devido a um fator de ordem emocional, como simpatia por um interesse. Isso leva o doador a disponibilizar recursos para uma organização ou causa específica (SPALDING, 2016).

A criação de um fundo patrimonial proporciona ao doador a possibilidade de especificar tipos de projetos e causas a serem apoiados, garantindo o destino dos recursos do fundo estabelecido mesmo após seu falecimento (SCHÜLER, 2012). Ao doar para um fundo patrimonial estabelecido, o doador tem mais segurança de que seus recursos terão um destino de sustentabilidade perene e o valor doado não será dispendido em necessidades momentâneas.

Uma organização que depende de um doador ou de um grupo de doadores pode perder a independência operacional para garantir a continuidade do apoio financeiro. Um *endowment* promove a independência de atuação, evitando que mesmo interesses dos doadores se sobreponham à

missão da organização. Ademais, devem ser administrados por organizações gestoras instituídas com o intuito de atuar exclusivamente para um fundo na captação e na gestão das doações bem como do patrimônio constituído (BRASIL, 2019a).

2.2.1 Novo marco legal brasileiro: Lei Federal n. 13.800/2019

Os efeitos desfavoráveis do atual momento político econômico do Brasil, bem como no mundo, sobre o patrimônio ambiental dentro e fora das unidades de conservação faz emergir a necessidade de discutir novas formas de financiamento para proteção dos bens naturais. No cenário marcado pela escassez dos recursos em circulação, as instituições de fomento e proteção ambiental têm sido diretamente atingidas. Os atores envolvidos com a área discutem a reinvenção de métodos e o questionamento de certezas sobre o papel do Estado, da iniciativa privada e da sociedade civil (GODOY; LEUZINGER, 2013).

Nesse cenário, a promulgação da Lei Federal n. 13.800/2019 acena como um possibilidade de captação de recursos para gestão de unidades de conservação. Logo no art. 1º define-se que é possível constituição de fundos patrimoniais com o propósito de incentivo e suporte à educação, ciência, cultura, saúde, segurança pública e meio ambiente, entre outros setores de relevante interesse social (BRASIL, 2019a).

Não por acaso todas as áreas listadas pelo art. 1º são direitos humanos consagrados na Constituição Federal de 1988, sendo eles direitos subjetivos dos cidadãos (BENJAMIN, 2011). A questão ambiental é social e econômica. E não há economia, nem se construirá uma sociedade desenvolvida, sem que os recursos naturais sejam devidamente conservados (DERANI, 2008). Nessa perspectiva o meio ambiente foi previsto expressamente como uma das possibilidades para os *endowments* na legislação nacional, trazendo com ela outros direitos humanos de terceira geração (AGRA, 2015).

A definição legal dos fundos é, segundo o inciso VI no art. 2º da lei, um complexo de ativos de natureza privada, oriundos de doações de pessoas físicas e jurídicas a serem geridos de sorte a proporcionar receitas que devem ser utilizadas para fomentar as atividades definidas anteriormente (BRASIL, 2019a), de modo estável e a longo prazo, por meio da preservação do principal e aplicação dos rendimentos resultantes (FABIANI; CRUZ, 2017).

O esquema de funcionamento (Figura 1) envolve a participação de (I) instituição apoiada e (II) um órgão/organização gestor(a) do fundo. A instituição apoiada deve ser instituição pública ou privada sem fins lucrativos, e os órgãos a ela vinculados, dedicados à consecução de finalidades de interesse público e beneficiários de programas, projetos ou atividades financiados com recursos de fundo patrimonial (BRASIL, 2019a).

Vale ressaltar que a dotação inicial para constituição do fundo é o montante originário separado pelo instituidor para integralização com as doações supervenientes de pessoas físicas ou jurídicas. Nesse sentido, o fundo patrimonial é o somatório da dotação inicial do fundo e das doações que foram feitas após sua criação (BRASIL, 2019a).

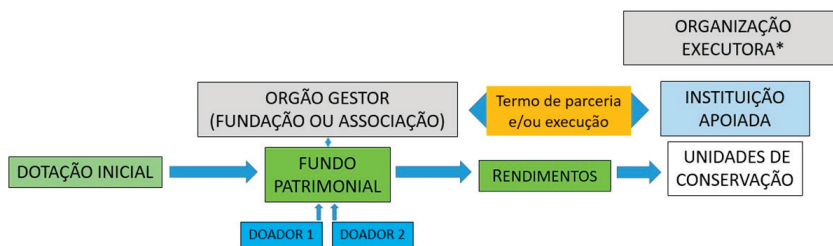


Figura 1 Esquema de funcionamento dos fundos patrimoniais.

Fonte: elaborada pelo autor com base em Brasil (2019).

O fundo constitui fonte de recursos de longo prazo a ser investido com objetivos para preservação de seu valor, gerar receita e ser perene como fonte regular e estável de haveres. Isso responde uma dúvida recorrente entre aqueles que se interessam pela temática: o montante que é repassado para a instituição apoiada não é os valores originariamente doados e sim os rendimentos (obtidos pela organização gestora) provenientes desse recurso.

A lei brasileira determina que os *endowments* sejam geridos por pessoa jurídica privada sem fins lucrativos, instituída na forma de associação ou fundação: Organização Gestora (BRASIL, 2019a). A organização gestora tem, precipuamente, duas funções: (I) captação e (II) gestão de doações com o patrimônio do fundo. Esses rendimentos apontados na Figura 1 advêm da função de gestão desses recursos captados anteriormente junto aos doadores.

Dentro da estrutura da Organização Gestora deve existir no mínimo

três estruturas básicas: Conselho de Administração, o Comitê de Investimentos e o Conselho Fiscal (BRASIL, 2019a). O órgão deliberativo da Organização Gestora é o Conselho de Administração, composto por até sete membros remunerados, estando previsto que outros participantes podem integrar o órgão de maneira não remunerada.

Caso haja previsão de cláusula de exclusividade em instrumento de parceria (mecanismo jurídico firmado entre a instituição apoiada), a instituição apoiada poderá indicar um membro para integrar o conselho, com direito a voto. Se a instituição apoiada for instituição pública, doadores que representarem mais de 10% da composição do fundo poderão participar das reuniões do conselho, sem direito a voto (BRASIL, 2019a). Ainda, se houver previsão de exclusividade no instrumento de parceria celebrado com instituições públicas, o conselho deverá ser integrado por, no mínimo, dois membros independentes que atendam aos requisitos legais.

Em paralelo ao Conselho de Administração, o Comitê de Investimentos exercerá a função de órgão consultivo, no que diz respeito à política de investimento e às regras de gestão dos recursos. Referido comitê deverá ser composto de três a cinco membros, devidamente registrados na Comissão de Valores Mobiliários (CVM) que é uma autarquia vinculada ao Ministério da Economia.

O Conselho Fiscal exercerá o papel de órgão fiscalizatório da gestão do fundo nos padrões estabelecidos pelo Conselho de Administração, devendo ser composto por três membros eleitos pelo Conselho de Administração responsáveis por avaliar anualmente as contas da Organização Gestora. Caso a Organização Gestora detenha patrimônio superior a R\$ 5.000.000,00, os integrantes do conselho fiscal não poderão ter integrado o Conselho de Administração nos últimos três anos (BRASIL, 2019a).

Ademais, para garantia da plena vinculação dos *endowments* a interesses públicos e não particulares, a lei previu vedação a remuneração de agentes públicos para participação no Conselho de Administração, Comitê de Investimentos e Conselho Fiscal. A remuneração dos membros que integrarem os respectivos órgãos deverá observar os rendimentos do *endowment*, ressalvado que caso exista no instrumento de parceria previsão de exclusividade com instituição apoiada pública a remuneração dos membros integrantes dos órgãos da Organização Gestora estará limitada àquela do dirigente máximo da instituição apoiada.

Como responsável pela gestão do fundo, a Organização Gestora deve firmar parcerias para alcançar a causa definida, no exemplo da presente

pesquisa seria o meio ambiente, e mais especificamente as unidades de conservação, representadas no âmbito federal pelo ICMBIO. Na gestão do *endowment* é lícito celebrar instrumentos que formalizem a cooperação com instituições e projetos de interesse público. O suporte do *endowment* é dedicado às instituições públicas ou privadas que não tenham fins lucrativos (“Instituição Apoiada”) por meio da celebração de instrumentos de parceria entre a Organização Gestora e a Instituição Apoiada.

Caso o instrumento contenha cláusula de exclusividade, deverá prever o objeto específico que será beneficiado bem como as regras de transferência do patrimônio e de providências a serem adotadas em relação às recomendações expedidas pela Instituição Apoiada (BRASIL, 2019a). Sem embargo, se o fomento for destinado à execução de programas, projetos e finalidades de interesse público, a Organização Gestora deverá celebrar com a Instituição Apoiada um termo de execução, definindo como serão despendidos os recursos na consecução de tais projetos.

É possível estabelecer o suporte de uma instituição sem fins lucrativos ou organização internacional reconhecida, responsável pela consecução do projeto (“Organização Executora”). Nesse caso, a Organização Executora deverá ser parte do termo de execução. Na seara ambiental pode-se citar a Fundação Boticário, World Wide Fund for Nature (WWF), The Nature Conservancy, Rain Forest Alliance entre outros. A papel da Organização Executora é agregar sua expertise na temática potencializando os resultados da parceria.

Com base nos conceitos apresentados, seria possível no caso brasileiro um fundo patrimonial que opta por direcionar suas ações para a conservação do Rio Parnaíba ou do São Francisco. Para tanto poderia ser estabelecido instrumento de parceria com a autarquia federal responsável pela execução das políticas ambientais ligadas à biodiversidade e gestão de UCs, qual seja, o ICMBIO (BRASIL, 1981).

Nesse cenário, poderia ocorrer o direcionamento de recursos para o Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, UC federal classificada como de proteção integral pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (BRASIL, 2000). Com isso a gestão do parque teria recursos complementares (além dos previstos originalmente) para o gerenciamento que podem incluir desde o financiamento de estudos (bolsas de pesquisa, prêmios acadêmicos) na UC até a compra de equipamentos para melhorar o desempenho do monitoramento nas áreas (veículos, sistemas de sensoriamento remoto, infraestrutura física). Cabe destacar

que é facultado à organização gestora do fundo definir previamente as atividades passíveis de financiamento.

Nesse sentido, no caso de UCs, a organização gestora atuará não na gestão do Parque Nacional, mas na maneira como os recursos destinados pelo fundo são utilizados na gestão da unidade de conservação. O fundo patrimonial não tem poder de ingerência sobre a autonomia da instituição apoiada, existindo apenas a verificação dos pontos acordados no instrumento de parceria (GIFE, 2010). O ICMBIO continuaria definindo todas as diretrizes e ações da unidade de conservação.

Importante mencionar que as obrigações assumidas pela Organização Gestora não constituem responsabilidade, direta ou indireta, da Instituição Apoiada ou da Organização Executora (BRASIL, 2019a). Da mesma maneira, as obrigações da Instituição Apoiada e da Organização Gestora (civil, ambiental, trabalhista, previdenciária etc.) não serão de responsabilidade compartilhada.

Para todos os fins, o patrimônio do *endowment* será distinto do patrimônio de seus instituidores, da Instituição Apoiada, da Organização Gestora e da Organização Executora. A lei brasileira ao tratar do uso de recursos dos *endowments* entendeu por fixar a utilização dos valores oriundos das doações (dotação inicial + doações), dispondo que apenas os resultados auferidos a partir do investimento do principal (rendimentos) sejam destinados aos projetos (BRASIL, 2019a).

As partes poderão expedir recomendações mútuas com vistas a sanar impasses e conferir oportunidade para esclarecimentos necessários no caso de descumprimento do instrumento de parceria ou do termo de execução. Ouvidos os esclarecimentos, é permitido à parte prejudicada suspender o contrato celebrado até que cesse a irregularidade, ou até mesmo rescindi-lo (BRASIL, 2019a). Essa previsão confere um maior grau de proteção para as partes envolvidas no fundo patrimonial (KISIL; FABIANI; ALVAREZ, 2012).

No caso de encerramento do instrumento de parceria ou do termo de execução que não contenham cláusula de exclusividade, a Instituição Apoiada ou a Organização Gestora deverão devolver integralmente os recursos despendidos e não executados (BRASIL, 2019a). Se houver, no instrumento, cláusula de exclusividade, a Organização Gestora deverá transferir integralmente o montante contido no fundo patrimonial para a nova Organização Gestora que se associe à Instituição Apoiada. Ademais, os benfeitores que tenham doado bens com encargo serão avisados do

encerramento do instrumento de parceria, estando legitimados a requerer devolução dos valores previamente doados (BRASIL, 2019a; FABIANI; CRUZ, 2017).

Na hipótese de dissolução da Organização Gestora, o patrimônio existente do *endowment* será transferido a uma nova Organização Gestora que suporte atividade de fim público semelhante. Nesse processo as doações continuarão a ser recebidas e o repasse de recursos não deverá ser interrompido (BRASIL, 2019a).

A estrutura pensada para os *endowments* na área ambiental passa por um fato não previsto na legislação e que tem um grande efeito multiplicador: o fortalecimento dos órgãos públicos da gestão ambiental. Apenas com um planejamento ambiental bem definido, a efetividade dos programas ambientais e o envolvimento da sociedade existirá uma verdadeira cultura de doação no Brasil. Todos esses pressupostos passam por uma maior valorização da área ambiental dentro do Poder Público (GODOY, 2006).

CONCLUSÃO

Para se tornar uma realidade amplamente difundida, os fundos patrimoniais precisarão, principalmente, de estímulos do Poder Público e de um esforço conjunto de vários atores da sociedade civil. É inegável a segurança jurídica dada pela promulgação da Lei Federal n. 13.800/2019. A definição das características essenciais é a principal inovação trazida pela legislação. Os beneficiários são variados: o doador com a continuidade de sua causa; a instituição apoiada com a entrada de recursos; e o meio ambiente com ações ligadas à conservação.

A inclusão do art. 14-A na Lei Federal n. 11.516/2007, feita pela Lei Federal n. 13.668/2018, supre a lacuna legislativa sobre o tema da gestão de recursos para as UCs por instituições financeiras e supera entraves jurídicos apresentados pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão TC 014.293/2012-9. Esse novo posicionamento da matéria foi concretizado por meio do Acórdão 1791/2019. Com isso abre-se uma nova frente para utilização dos fundos patrimoniais em UCs.

Vale destacar que a Constituição determina ser uma obrigação do Estado a criação das UCs bem como sua gestão. O papel da Lei Federal n. 13.800/19 não é tirar do Estado essa titularidade e sim trazer novas medidas auxiliares para o financiamento desses espaços. Até porque o dever

imposto pelo art. 225 da Constituição Federal é tanto para o Poder Público e quanto para coletividade a obrigação de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. O sucesso dos *endowments* depende diretamente do fortalecimento do Poder Público na área ambiental.

A grande dificuldade a ser superada é trabalhar até que ponto a participação privada pode ser levada em conta no financiamento da natureza. Além disso, deixar claro que os fundos patrimoniais não podem nem devem substituir as atribuições do Poder Público.

A incapacidade da norma jurídica em fazer construir a finalidade por ela mesma proposta é seu descrédito e conseqüente esvaziamento no ordenamento jurídico geral. Logo, a previsão legal dos fundos patrimoniais não é garantia para o fim das dificuldades de gestão das UCs que vão além da existência de recursos e sim apenas mais uma ferramenta para tentar alcançar o denominado meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O financiamento das unidades de conservação não pode ficar restrita na discussão se esta deve ser implementada pelo setor privado ou público. A biodiversidade resguardada pelas áreas protegidas apresenta um valor incalculável e medidas devem ser tomadas para garantir a conservação dessas áreas naturais. O assunto envolve diversas temáticas e merece maiores reflexões tanto em relação ao modelo de gestão quanto na efetividade.

REFERÊNCIAS

ABMAN, R. Rule of law and avoided deforestation from protected areas. *Ecological Economics*, v. 146, p. 282-289, 2018.

AGRA, W. M. Magna Carta: um pacto feudal que foi densificado como uma carta de direitos. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 33, p. 595-618, 2015.

AMARAL, A. C. Com concessão de parques, governo quer aumentar arrecadação e visitas. *Folha de S.Paulo*, 17 jun. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/06/com-concessao-de-parques-governo-quer-aumentar-arrecadacao-e-visitas.shtml>. Acesso em: 4 out. 2019.

BENJAMIN, A. H. V. A natureza no direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso. *Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 31, n. 1, p. 79-96, jan./jun. 2011.

BRASIL. *Lei Federal n. 6938/1981*. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 8 jun. 2019.

BRASIL. *Lei Federal n. 9985/2000*. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 8 jun. 2019.

BRASIL. *Lei Federal n. 13.668, de 28 de maio de 2018a*. Altera as Leis n. 11.516, de 28 de agosto de 2007, 7.957, de 20 de dezembro de 1989, e 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre a destinação e a aplicação dos recursos de compensação ambiental e sobre a contratação de pessoal por tempo determinado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13668.htm. Acesso em: 8 nov. 2019.

BRASIL. *Instrução normativa n. 9, de 13 de julho de 2018b*. Disciplina, no âmbito do ICMBio, o planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação Federais. Processo n. 02070.009456/2017-93. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/31717052/do1-2018-07-17-instrucao-normativa-n-9-de-13-de-julho-de-2018-31717016. Acesso em: 8 jun. 2019.

BRASIL. *Lei Federal n. 13.800/2019a*. Autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13800.htm. Acesso em: 8 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1791/2019b*. Ata n. 28/2019 – Plenário. Data da Sessão: 31/7/2019 – Ordinária. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1791-28/19-P, 2019b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E6B484397016C77102E7E2CF2>. Acesso em: 8 de nov. 2019.

CAPRA, F.; MATTEI, U. *A revolução ecojurídica: o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade*. São Paulo: Cultrix, 2018.

DERANI, C. *Direito Ambiental Econômico*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DERANI, C.; JODAS, N. Pagamento por serviços ambientais (PSA) e a racionalidade ambiental: aproximações. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 19, n. 1, p. 9-27, 2015.

DERANI, C.; SCHOLZ, M. C. A injustiça ambiental das externalidades negativas das monoculturas para commodities agrícolas de exportação no Brasil. *Revista de Direito Agrário e Agroambiental*, Florianópolis, v. 3, n. 2, p. 1-25, 2017.

FABIANI, P. M. J.; CRUZ, H. N. C. Fundos patrimoniais: caminho para a sustentabilidade de longo prazo. *REPATS – Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*, Brasília, DF, v. 4, n. 2, p. 186-203, 2017.

FENDRICH, A. N.; ROCHA, A. G.; RANIERI, V. E. L. Comparison between official priority studies guidelines and Protected Areas created in Brazil. *Land Use Policy*, v. 82, p. 240-246, 2019.

FONSECA, M.; KASECHER, T. P. O papel das unidades de conservação. *Scientific American*, v. 5, p. 18-23, 2010.

GIFE – GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS. *O investimento social privado e os fundos patrimoniais: um estudo de caso sobre o desenvolvimento do endowment da Fundação O Boticário de Proteção à Natureza*. Curitiba: Synergos, 2010. Disponível em: <http://www.synergos.org/knowledge/03/casoboticario.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2019.

GODOY, A. A gestão sustentável e a concessão das florestas públicas. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 631-654, set./dez. 2006.

GODOY, L. R. C.; LEUZINGER, M. D. Atuação pública e privada na gestão de Unidades de Conservação: aspectos socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais. In: *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 28, p. 75-88, jul./dez. 2013.

GODOY, L. R. C.; LEUZINGER, M. D. O financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil: características e tendências. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 52, n. 206, p. 223-243, abr./jun. 2015.

GONÇALVES, A. P. R. *et al.* Payment for environmental services to promote agroecology: the case of the complex context of rural Brazilian. *Sustainable Agriculture Research*, v. 7, n. 2, p. 56-73, 2018.

HANSMANN, H. Why do universities have endowments? *The Journal of Legal Studies*, Chicago, v. 19, n. 1, p. 3-42, jan. 1990. Disponível em: https://www.law.yale.edu/system/files/documents/pdf/Faculty/Hansmann_why_do_universities_have_endowments.pdf. Acesso em: 8 jun. 2019.

HUMEL, A. N. *et al.* Protected Area management: fusion and confusion with the ecosystem services approach. *Science of the Total Environment*, v. 651, p. 2432-2443, 2019.

ICMBIO – INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Efetividade da gestão das UCs federais*. Brasília, DF: ICMBio/WWF, 2012.

KISIL, M.; FABIANI, P. J.; ALVAREZ, R. (Orgs.). *Fundos patrimoniais: criação e gestão no Brasil*. São Paulo: Zeppelini, 2012.

MARTIN, P.; LEUZINGER, M. D.; SILVA, S. T. Improving the effectiveness of legal arrangements to protect biodiversity: Australia and Brazil. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, DF, v. 13, n. 2, p. 24-37, 2016.

METZGER, J. P. *et al.* Por que o Brasil precisa de suas Reservas Legais? *Perspectives in Ecology and Conservation*, v. 17, p. 104-116, 2019.

MILARÉ, É. *Direito do Ambiente: gestão ambiental em foco*. 8 ed. Rio de Janeiro: RT, 2013.

MOREA, J. P. A framework for improving the management of protected areas from a social perspective: the case of Bahía de San Antonio Protected Natural Area, Argentina. *Land Use Policy*, v. 87, p. 104-116, 2019.

OLIVEIRA, J. C.; PIRES, A. F.; PEREZ FILHO, A. M. A proteção do meio ambiente como garantia fundamental e a responsabilidade patrimonial do Estado. *Revista Jurídica da Presidência*, Edição Comemorativa 17 anos, Brasília, DF, p. 178-208, 2016.

SABO PAES, J. E.; QUEIROZ FILHO, A. S. A importância dos endowments ou fundos patrimoniais na captação de recursos para as entidades integrantes do Terceiro Setor e o princípio da Livre Concorrência. *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário*, Brasília, DF, v. 9, n. 2, p. 86-111, jul./dez. 2014.

SAPORITI, N. *Managing national parks: how public-private partnerships can aid conservation*. Public Policy for the Private Sector. Note Number 309. junho 2006. Disponível em: <http://rru.worldbank.org/PublicPolicy-Journal>. Acesso em: 28 maio 2020.

SCHÜLER, F. Gestão cultural: desafio, sustentabilidade e endowments. *Interfaces Brasil/Canadá*, Canoas, v. 12, n. 15, p. 129-154, 2012.

SILVA, J. I. A. O. Conservação de recursos naturais no semiárido e desenvolvimento: análise do caso das reservas privadas. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 79-98, 2013.

SILVA, J. I. A. O.; BARBOSA, E. S. L. Gestão de territórios preservados: muito além da preservação da natureza: uma preservação socioambiental. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 16, n. 35, p. 297-337, maio/ago. 2019.

SPALDING, E. *Os fundos patrimoniais endowment no Brasil*. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

SOTTO-MAIOR, F. Endowments no Brasil: a importação de uma estratégia de sustentabilidade. *Revista de Direito do Terceiro Setor*, Belo Horizonte, n. 10, p. 32-55, 2011.

WANDSCHEER, C.M. Unidades de Conservação e violação dos objetivos legais de proteção. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, Caxias do Sul, v. 6, n. 2, p. 201-224, 2016.

Artigo recebido em: 19/11/2019.

Artigo aceito em: 12/06/2020.

Como citar este artigo (ABNT):

REIS NETO, A. F. et al. Lei Federal n. 13.800/2019: aspectos conceituais para utilização de fundos patrimoniais em unidades de conservação no Brasil. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 38, p. 219-243, maio/ago. 2020. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1710>. Acesso em: dia mês. ano.