

## Fundamentação Jurídica do FMA-RJ

### *Histórico detalhado:*

A partir de 2007, a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) juntamente com o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) iniciou uma modelagem para implantar um mecanismo operacional e financeiro que tornasse mais eficiente a gestão e execução dos recursos privados oriundos da compensação ambiental e destinados exclusivamente à conservação da biodiversidade no território fluminense, visando celeridade e transparência na proteção e recuperação do Bioma da Mata Atlântica, que já representou a cobertura integral do território Estado do Rio de Janeiro.

Em princípio essa modelagem foi tratada pelo Parecer Jurídico nº 04/09-RTAM-PG-2, lavrada pela Procuradoria do Estado, que em síntese concluiu:

“Na hipótese da execução da medida a ser feita; (i) diretamente pelo empreendedor; (ii) indiretamente pelo empreendedor por meio de entidade por ele escolhida e contratada ou (iii) indiretamente por meio de entidade indicada ou credenciada pelo poder público (sempre com a concordância do empreendedor), os recursos necessários à respectiva execução continuam a ser privados, ainda que vocacionados a uma finalidade pública, devendo o Poder Público, em qualquer das hipóteses, fiscalizar a integral execução da medida, com a concreta reparação ou prevenção do dano.”

No Estado do Rio de Janeiro, todavia, por se configurar um mecanismo financeiro inovador, buscou-se inicialmente a parceria com o FUNBIO, uma experiente organização da sociedade civil conveniada com a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), escolhida como primeira gestora operacional através do processo seletivo orientado pelo art. 37, caput, da Constituição Federal, para operacionalizar a movimentação dos recursos da compensação, a obrigação de fazer do empreendedor, oriunda da compensação ambiental instituída pelo artigo 36 da Lei do SNUC, foi alternativamente transformada em obrigação de dar, sendo que, sempre por opção expressa do empreendedor devedor da compensação, o montante devido transita diretamente para conta bancária da indigitada entidade, devidamente monitorada e fiscalizada pela autoridade estadual ambiental, caracterizando-se, pois, como recurso eminentemente privado, resultando de tal procedimento a superação e afastamento das violações legais apontadas no plano federal pelo TCU.

O objetivo do citado mecanismo foi, principalmente, obter ganho de escala, de sinergia e de eficiência na proteção do meio ambiente, a partir da centralização da execução conjunta de obrigações de diversos empreendedores que, tendo optado pelo pagamento de quantia equivalente, em lugar da obrigação de fazer, passariam a realizar depósito em conta aberta em nome da entidade responsável pela gestão operacional, com vistas ao perfazimento de uma utilização estratégica e eficiente do montante de recursos, entidade gestora esta personificada por organização sem fins lucrativos, credenciada e selecionada para tal mister, ficando a SEA, por meio de sua Câmara de Compensação Ambiental – CCA, incumbida de estabelecer mecanismos de avaliação na seleção e

execução de projetos que privilegiassem critérios regionais para atendimento das unidades de conservação afetadas, conforme definido pelo órgão licenciador.

De toda a pertinência ressaltar que o próprio Tribunal de Contas da União, no já mencionado ACÓRDÃO Nº 1853/2013 – TCU – Plenário, proferido nos autos do processo TC 014.293/2012-9, expressamente mencionou o modelo exitoso adotado pela Secretaria de Estado do Ambiente do RJ, conforme se segue:

“Outra modalidade possível para a execução da CA é a indireta por meio de terceiros, conforme previsto no art. 11 da IN ICMBio 20/2011, a exemplo de Oscip. Tal entidade passa a ser, então, a responsável pelos procedimentos com vistas ao emprego dos recursos nas ações previstas no plano de trabalho. A Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro (SEA/RJ), por exemplo, utiliza a modalidade indireta de execução da CA por meio do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), por intermédio do Convênio 003/2009 celebrado com essa Oscip para a operação, manutenção e controle do Mecanismo para a Conservação da Biodiversidade do Rio de Janeiro, constituído por recursos da CA. Como vantagem dessa forma de execução, pode-se apontar a segurança jurídica, posto que é uma forma de execução prevista na legislação. Nessa modalidade também se verificam a diminuição da burocracia na gestão dos recursos e o risco de tais recursos serem contingenciados ou não serem provisionados, no exercício seguinte, para as ações a que foram destinados, uma vez que não transitam pelo orçamento público. Para aplicações que não sejam inerentes à ação do Estado, há também a desoneração da máquina pública.”

Para se obter a plena sustentabilidade legal do mecanismo e concomitantemente atender ao que havia sido objeto de questionamento pelo TCU, foi então desenvolvido, no âmbito da SEA, projeto de lei, institucionalizando a alternativa ao empreendedor de transformar a obrigação de fazer, imposta pela lei do SNUC, em obrigação de dar, mantida a natureza privada dos recursos da compensação, possibilitando assim àquele o depósito do montante fixado pelo órgão licenciador, mediante um mecanismo operacional e financeiro implementado pelo próprio Poder Público para centralizar e viabilizar a execução conjunta das ações que a lei federal lhe impôs e, dessarte, desonerá-lo das obrigações decorrentes da compensação.

Em tais circunstâncias e com amparo jurídico no PARECER/RT/ASJUR/SEA/nº 002/2013, de minha lavra, foi apresentado projeto de lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual, que resultou na Lei estadual nº 6.572, de 31 de outubro de 2013, cujos artigos 3º e 4º transcrevemos a seguir:

“Art.3º- O empreendedor poderá alternativamente à execução das medidas de apoio à implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, que trata do artigo 2º, depositar o montante de recurso, fixado pelo órgão estadual competente para o licenciamento, à disposição de mecanismos operacionais e financeiros implementados pela Secretaria de Estado do Ambiente para viabilizar e centralizar a execução conjunta de obrigações de diversos empreendedores, objetivando ganho de escala, de sinergia e de eficiência na proteção do meio ambiente.

- 1º O depósito integral dos recursos a que se refere o caput deste artigo desonera o empreendedor das obrigações de que trata o artigo 1º desta lei e autoriza a quitação.

- 2º O mecanismo de que trata o caput poderá ser gerido por entidade conveniada com a Secretaria de Estado do Ambiente, devidamente identificada com os objetivos do projeto a ser executado; com capacidade de cumprir os objetivos específicos do projeto com equipe especializada e obrigatoriedade de publicação anual de síntese do relatório de gestão e do balanço no Diário Oficial do Estado, podendo incluir outros recursos além daqueles destinados à compensação ambiental.

Art. 4º- As decisões da Câmara de Compensação Ambiental, de que trata o § 4º do Art. 1º, o termo de compromisso de compensação ambiental de que trata o § 1º do artigo 1º, os recursos oriundos da decisão do empresário em fazer a compensação em espécie, e a respectiva avaliação, conforme Art. 3º, deverão ser expostas em site e encaminhadas formalmente à Assembleia Legislativa até trinta dias da ata e/ou assinaturas, contendo a destinação e, quando for o caso, o montante dos recursos.”

A partir daí, por conta dessa moldura legal, restou inequívoco que o depósito efetuado pelo empreendedor, com fulcro no referenciado art. 3º, da Lei estadual nº 6.572, independentemente de ser esta pessoa de direito público ou privado, é recurso privado, mas que tem destinação eminentemente pública, cabendo à SEA, ex vi legis, viabilizar e centralizar a execução conjunta decorrente de obrigações de diversos empreendedores, objetivando ganho de escala, de sinergia e de eficiência na proteção do meio ambiente.

Objetivando aprimorar o mencionado mecanismo, foi aprovada, recentemente, a Lei estadual nº 7.061/2015, oriunda de projeto também elaborado nesta Pasta ambiental, que introduziu pontuais modificações e acréscimos a Lei estadual nº 6.572/2013.

Neste passo restou ainda mais claro que o artigo 3º da Lei nº 6.572, de 31/10/2013, autorizava, alternativamente à obrigação de fazer do empreendedor, a possibilidade de depositar o montante de recurso, fixado pelo órgão estadual competente para o licenciamento, à disposição de mecanismos operacionais e financeiros implementados pela Secretaria de Estado do Ambiente para viabilizar e centralizar a execução conjunta de obrigações de diversos empreendedores, objetivando ganho de escala, de sinergia e de eficiência na proteção do meio ambiente.

A Lei nº 7.061, de 25/09/2015, segregou os mecanismos operacionais e financeiros, criando para tanto as figuras do gestor operacional, a ser escolhido, mediante processo seletivo, dentre entidades devidamente capacitadas e identificadas com os objetivos dos projeto a serem executados, e do gestor financeiro, instituição financeira a ser selecionada, por licitação, de acordo com critérios definidos pela Secretaria do Ambiente – SEA, alterando a redação do §2º, além de introduzir os §§ 3º e 4º do art.3º da Lei 6572/2013, que passou a ter o seguinte teor:

“Art. 3º O empreendedor poderá alternativamente à execução das medidas de apoio à implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, que trata do artigo 2º, depositar o montante de recurso, fixado pelo órgão estadual competente para o licenciamento, à disposição de mecanismos operacionais e financeiros implementados pela Secretaria de Estado do Ambiente para viabilizar e centralizar a execução conjunta de obrigações de diversos empreendedores, objetivando ganho de escala, de sinergia e de eficiência na proteção do meio ambiente.

- 1º O depósito integral dos recursos a que se refere o caput deste artigo desonera o empreendedor das obrigações de que trata o artigo 1º desta lei e autoriza a quitação.

\* § 2º - O mecanismo operacional de que trata o caput deste artigo poderá ser gerido por uma ou mais entidades conveniadas com a Secretaria de Estado do Ambiente, escolhidas através de processo seletivo orientado pelo art. 37, caput, da Constituição Federal, devidamente capacitadas e identificadas com os objetivos do projeto a ser executado, com equipe especializada, efetivo interesse público, considerando a natureza, relevância e valor de seu objeto, bem como o caráter prioritário da respectiva execução, observadas as diretrizes governamentais e obrigatoriedade de publicação anual da síntese do relatório de gestão e do balanço no Diário Oficial do Estado e na página da internet do Governo do Estado do Rio de Janeiro. ( Nova redação dada pela Lei 7061/2015).

\* § 3º - O mecanismo financeiro de que trata o caput deste artigo poderá ser gerido por instituição financeira a ser selecionada, por licitação, de acordo com critérios definidos pela Secretaria do Ambiente - SEA, de modo a garantir, dentre outros condicionamentos, adequada remuneração dos valores aportados. (Acrescido pela Lei 7061/2015).

- 4º - Adicionalmente aos critérios de habilitação de que trata a Lei Federal nº 8.666/93, fica a Secretaria do Ambiente autorizada, no certame licitatório de que trata o § 3º deste artigo, a incluir no edital cláusula que permita a precificação atribuível ao potencial financeiro do estoque de recursos advindos na forma deste artigo (Acrescido pela Lei 7061/2015).”

No ano de 2016, após alteração da Lei Estadual nº 6.572/15 pela Lei nº 7.061, ambas propostas pelo Poder Executivo, a Secretaria de Estado do Ambiente – SEA, procedeu Chamada Pública cujo objetivo foi a celebração de Acordo de Cooperação com Entidade sem fins lucrativos para a gestão operacional dos projetos advindos do Mecanismo para Conservação da Biodiversidade do Estado do Rio de Janeiro – FMA.

A instituição vencedora do Chamamento Público nº 01/16 foi o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO), mesmo gestor que já operava o FMA devido à sua experiência com projetos de financiamento de áreas especialmente protegidas. Para dar início a nova parceria a OSCIP celebrou Acordo de Cooperação com a SEA em 01 de setembro de 2016.

Em paralelo, a SEA licitou a contratação de pessoa jurídica – instituição financeira do tipo banco comercial, oficial e privada ou Caixa Econômica – para gerenciar financeiramente os recursos oriundos do Mecanismo de Conservação da Biodiversidade do Estado do Rio de Janeiro, doravante denominado Fundo da Mata Atlântica (FMA), nos termos da Lei Estadual nº 6.572/13 e posterior alteração.

Desta licitação restou vencedor o Banco Bradesco S.A., que celebrou contrato com a SEA para o controle financeiro dos recursos oriundos de compensação ambiental. Por intermédio deste contrato, a Entidade vencedora do Chamamento Público nº 01/16, abriu contas correntes no Banco Bradesco para operacionalização e gestão dos recursos do Instrumento Compensação Ambiental, Instrumento Compensação Ambiental Federal, Instrumento Regularização Fundiária, Instrumento de Restauração Florestal, Instrumento de Doação, Instrumento TAC, Instrumento Outras Fontes e Fundo Fiduciário.

No ano de 2017, portanto, a SEA procedeu com novo Chamamento Público para selecionar uma segunda entidade sem fins lucrativos para gestão operacional do FMA, já que a Lei Estadual nº 6572/13 define que o mecanismo operacional pode ser gerido por uma ou mais entidades conveniadas com a Secretaria de Estado do Ambiente, escolhidas através de processo seletivo orientado pelo art. 37, caput, da Constituição Federal, devidamente capacitadas e identificadas com os objetivos do projeto a ser executado, com equipe especializada, efetivo interesse público. Deste Chamamento foi celebrado o Acordo de Cooperação nº 01/17, entre a SEA e o Instituto de Desenvolvimento e Gestão (IDG), com interveniência do INEA e do Bradesco.

Pode-se dizer que estamos tratando aqui de um **mecanismo operacional e financeiro de conservação da biodiversidade no Estado do Rio de Janeiro**, criado pela Lei Estadual nº 6572/2013 e alterado pela Lei nº 7061/15, também denominado de “Fundo da Mata Atlântica (FMA)”, apesar de não ser um fundo na acepção jurídica do termo.

A finalidade deste mecanismo é a regulamentação e a viabilização para a gestão de recursos oriundos das compensações ambientais que estão previstas no artigo 36 da Lei Federal nº 9.985/00 do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC); bem como através dos recursos de doações nacionais ou internacionais; das obrigações de recomposição florestal previstas no artigo 17 da Lei Federal nº 11.428/2007; dos recursos originados por Termos de Ajustamento de Condutas (TACs) e também dos recursos provenientes de outras fontes.

Em síntese, são 06 (seis) instrumentos operacionais do mecanismo (FMA), os quais foram definidos pelo art. 3º da Resolução SEA 491/2015, com alterações da Resolução SEA 503/2016:

- I - Instrumento de Compensação Ambiental SNUC;
- II - Instrumento Operacional de Doação;
- III - Instrumento Financeiro Fiduciário;
- IV - Instrumento Operacional de Restauração Florestal;
- V - Instrumento Termo de Ajustamento de Conduta (TAC);
- VI - Instrumento Operacional de Outras Fontes.