



**Presidência da República
Secretaria-Geral
Secretaria Executiva**

**RELATÓRIO DE SUBSÍDIOS PARA A CONSTITUIÇÃO DE FUNDOS DOS
ATINGIDOS POR BARRAGENS**

José Roberto de Oliveira Martins

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente estudo tem por objetivo subsidiar as ações para constituição de fundos voltados para minimizar os efeitos adversos sobre as populações atingidas por barragens em todo o território nacional.

Nas considerações iniciais tratamos das incidências de desastres e deficiências das defesas civis municipais, no segundo tópico abordamos a Política Nacional de Segurança de Barragens para em seguida analisar a legislação geral e cinco fundos públicos relacionados com este trabalho, no quarto tópico, os fundos patrimoniais privados e por último, no quinto tópico, o estágio atual do Projeto de Lei nº 2.788/2019 que institui a Política Nacional para Populações Atingidas por Barragens.

Frequentemente desastres são capazes de provocar consideráveis e variados tipos de prejuízos, neste sentido temos prejuízos ambientais, sociais e econômicos. Em face das mudanças climáticas há sinalização de que sua periodicidade e violência serão majorados.

Vale destacar que os danos e prejuízos materiais decorrentes de desastres naturais no Brasil no período de 1995 a 2019 alcançaram a quantidade de 32.832 registros ao custo estimado de R\$ 333,36 bilhões, dos quais R\$ 66,54 bilhões em danos e R\$ 266,81 em prejuízos. No período “foram informados 211,3 milhões de afetados, 1,6 milhões de desalojados, 44.324 mortos, 953.225 enfermos e feridos. Foram R\$ 201,06 bilhões em danos e prejuízos climatológico, representando 60,32%, R\$ 114,89 bilhões em desastres hidrológicos, R\$ 13,87 bilhões em desastres meteorológicos¹.

Por outro lado, há fenômenos impactados por falhas humanas, por omissão ou comissão, que são intensificados por mudanças climáticas, é o caso

¹ Brasil. Ministério do Desenvolvimento Regional. Diagnóstico de capacidades e necessidades municipais em proteção e defesa civil, 2021.

dos rompimentos de barragens. As barragens proporcionam diversos privilégios econômicos e sociais, pois propiciam consideráveis benefícios à população. Porém, elas estão relacionadas a grandes riscos que podem originar desastres, danos e prejuízos trágicos para determinada população, cidade ou região. Assim, ganhou relevância os temas pertinentes ao estudo de riscos, à segurança e manutenção das barragens, planos emergenciais, efetividade do papel dos órgãos fiscalizadores, recuperação de áreas degradadas e indenização das populações atingidas, etc.

Adicione-se a isto que houve um aumento considerável da quantidade de desastres alusivos ao clima e resultante das ações humanas desde o início deste século. As declarações municipais de emergência em razão de secas cresceram 409% a nível nacional, segundo dados da ANA no período de 2003 a 2015. No mesmo período o número de deslizamentos aumentou quase 22 vezes, especialmente em 2011 na região serrana do Rio de Janeiro. Ressalte-se os rompimentos da Barragem do Fundão em Mariana em 2015 e a de Brumadinho, ambas em Minas Gerais, a seca na região semiárida em 2012/2017 que assolou em especial o sertão nordestino, o derramamento de óleo em 2019 entre os estados do Maranhão ao Rio de Janeiro que atingiu mais de mil localidades², a seca que atinge o Amazonas em 2023, cuja estiagem aflige mais de 600 mil pessoas.

Ao analisar o relatório da pesquisa realizado em 1.993 órgãos municipais entre 2 de fevereiro e 26 de maio de 2021, desenvolvida pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil do MIDR, é possível reconhecer o diagnóstico preocupante em relação à proteção e defesa civil dos municípios brasileiros e demonstra a evidente necessidade de soluções visando melhor estruturação dos órgãos municipais de proteção e defesa civil.

Registre-se que a Defesa Civil aponta a falta de recursos financeiros como relevante adversidade enfrentada no combate aos desastres, em seguida aparece falta de recursos humanos e de equipamentos.

Verifica-se uma expressiva deficiência no tópico relacionado aos equipamentos de trabalho, assinala que dois terços não dispõem de viaturas e 72% sequer têm um telefone fixo, o quadro a seguir espelha essa situação³:

EQUIPAMENTOS	NÃO POSSUI	RUIM	BOA	ÓTIMA
COMPUTADORES/NOTEBOOKS	30%	13%	45%	11%
VIATURAS	67%	10%	17%	5%
EPI - EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO	56%	13%	27%	4%
SOFTWARE	68%	6%	23%	3%
TELEFONE CELULAR COM INTERNET	53%	5%	32%	10%
TELEFONE FIXO DA DEFESA CIVIL	72%	2%	18%	8%
EMBARCAÇÕES	88%	2%	8%	2%
RADIO COMUNICADOR	86%	4%	8%	2%

² Brasil. Ministério do Desenvolvimento Regional. Diagnóstico de capacidades e necessidades municipais em proteção e defesa civil, 2021.

³ Ídem.

Dessa forma, o artigo 17 da PNSB obriga o empreendedor da barragem, dentre uma série de obrigações, a:

- ✓ prover os recursos necessários à garantia de segurança da barragem e, em caso de acidente ou desastre, à reparação dos danos à vida humana, ao meio ambiente e aos patrimônios público e privado, até a completa descaracterização da estrutura;
- ✓ informar ao respectivo órgão fiscalizador qualquer alteração que possa acarretar redução da capacidade de descarga da barragem ou que possa comprometer a sua segurança;
- ✓ elaborar e atualizar o Plano de Segurança da Barragem e realizar as inspeções de segurança previstas;
- ✓ notificar imediatamente ao respectivo órgão fiscalizador, à autoridade licenciadora do SISNAMA e ao órgão de proteção e defesa civil qualquer alteração das condições de segurança da barragem que possa implicar acidente ou desastre;
- ✓ informar ao respectivo órgão fiscalizador, inclusive ao Operador Nacional do Sistema Elétrico (NOS), qualquer alteração que possa acarretar redução da capacidade de descarga da barragem ou que possa comprometer a sua segurança;
- ✓ a barragem que não atender aos requisitos de segurança nos termos da legislação pertinente deverá ser recuperada, desativada ou descaracterizada pelo seu empreendedor, que deverá comunicar ao órgão fiscalizador as providências adotadas.

Por seu turno, o artigo 17-A, incluído pela Lei nº 14.066/2020, estabelece obrigação do empreendedor de reparação dos danos causados independentemente da existência de culpa e sem prejuízo das cominações na esfera penal e da imputação de infração administrativa por descumprimento da legislação, regulamentos ou instruções pertinentes.

Nessa esteira é editado o Decreto nº 10.593/2020, dispondo sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC) e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNDC) e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres, tendo em vista o disposto na Lei nº 12.340/2010 e na Lei nº 12.608/2012.

3. FUNDOS PÚBLICOS

3.1 A LEGISLAÇÃO

Em linhas gerais, pelo critério de natureza jurídica os fundos se dividem em públicos e privados, sendo que os públicos podem ser de natureza contábil ou financeira, ademais, um fundo não tem personalidade jurídica.

Em primeiro plano a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 165 trata os fundos de forma genérica e não conclusiva pois não identifica se são ou não são fundos públicos, menciona tão somente que devem constar na Lei

Orçamentária Anual (LOA) e veda aos fundos, no artigo 167, inciso IV, a vinculação de receita de impostos.

Por sua vez o inciso IX do artigo 167 da Constituição Federal veda a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa, mais adiante foi incluída pela EC nº 109/21 o inciso XIV que veda a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública. Por último o parágrafo primeiro do artigo 168 veda a transferência para fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais. Quanto à sua instituição, ao funcionamento e às outras caracterizações, remete à lei complementar.

Dessa forma, a Lei nº 4.320/1964 que recebeu o *status* de lei complementar, “estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, prevê um tópico específico para fundos especiais no qual delinea a definição legal de fundo público: “constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares para aplicação”:

Dos Fundos Especiais

Artigo 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Artigo 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Artigo 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Artigo 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Segundo Harrison Leite, os fundos públicos possuem as seguintes características:

- ✓ receitas especificadas – as receitas que compõem um fundo devem ser específicas, instituídas em lei ou outra receita qualquer (privatização, leilões, etc.), própria ou transferida, lembrando que é vedada a vinculação da receita de impostos a fundo com exceção das vinculações constitucionais. Assim, os entes podem vincular recursos das taxas e outros tributos aos fundos, mas em relação aos impostos, as únicas permissões são as descritas no texto constitucional;
- ✓ vinculação à realização de determinados objetivos ou serviços – todo fundo deve vincular-se à realização de programas de trabalho de interesse da Administração ou por esta priorizado, cujo controle é feito através dos planos de aplicação e contabilidade próprios;

- ✓ normas peculiares de aplicação – como dito, a lei que instituir o fundo especial poderá estabelecer as normas de controle referente à aplicação dos recursos, nos termos do “Art. 71 da Lei nº 4.320/64: “Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”;
- ✓ vinculação a determinado órgão da Administração – Trata-se de vinculação necessária, visto que é através dela que se identificará a destinação das disponibilidades deste caixa especial. Geralmente é vinculado a uma autarquia ou fundação.
- ✓ descentralização interna do processo decisório – só haverá tal medida se a autoridade administrativa assim o quiser;
- ✓ plano de aplicação, contabilidade e prestação de contas – nesse caso, há um plano de aplicação em que ficarão evidenciadas as origens dos recursos financeiros e as suas aplicações. Haverá, portanto, uma prestação de contas em separado, tendo em vista a peculiaridade do fundo⁵.

Em suma, a natureza contábil e financeira está descrita expressamente no Decreto nº 93.872/1986 que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, trata da movimentação financeira dos fundos especiais e aparece em várias leis de criação de fundos desde então, algumas leis que instituem os fundos mencionam fundos contábeis e fundos financeiros, o que dá a entender pelas suas finalidades que os fundos contábeis são os de despesas, custeios ou programas e que os fundos financeiros são os que concedem financiamentos ou empréstimos⁶. A seção IX regula os fundos especiais, da qual resolvemos citar alguns artigos, para melhor entendimento:

Art. 74. A aplicação de recursos através de fundos especiais constará de programação e será especificada em orçamento próprio, aprovado antes do início do exercício financeiro a que se referir.

Art. 75. Somente poderá ser contemplado na programação financeira setorial o fundo especial devidamente cadastrado pela Secretaria do Tesouro Nacional, mediante encaminhamento da respectiva Secretaria de Controle Interno, ou órgão de atribuições equivalentes.

Art. 76. Salvo expressa disposição de lei em contrário, aplicam-se à execução orçamentária de fundo especial as mesmas normas gerais que regem a execução orçamentária da União.

Art. 77. Não será permitida a utilização de recursos vinculados a fundo especial para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados.

Art. 78. A contabilização dos fundos especiais geridos na área da administração direta será feita pelo órgão de contabilidade do Sistema de Controle Interno, onde ficarão arquivados os respectivos documentos para fins de acompanhamento e fiscalização.

⁵ LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. São Paulo, Editora Juspodium, 2023

⁶ Tesouro Nacional. Textos para Discussão, Fundos Federais – abordagem transdisciplinar diante do Projeto da Lei de Finanças Públicas, 2017.

Parágrafo único. Quando a gestão do fundo for atribuída a estabelecimento oficial de crédito, a este caberá sua contabilização e remeter os respectivos balanços acompanhados de demonstrações financeiras à Secretaria de Controle Interno, ou órgão de atribuições equivalentes, para fins da supervisão ministerial.

Art. 79. O saldo financeiro apurado em balanço de fundo especial poderá ser utilizado em exercício subsequente, se incorporado ao seu orçamento.

Art. 80. Extinguir-se-á o fundo especial inativo por mais de dois exercícios financeiros.

Art. 81. É vedada a constituição de fundo especial, ou sua manutenção, com recursos originários de dotações orçamentárias da União, em empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, salvo quando se tratar de estabelecimento oficial de crédito.

Antes de tudo, os fundos especiais de natureza contábil são unidades orçamentárias vinculados à administração direta funcionando como uma extensão da conta única do tesouro (CTU), efetuando despesas inseridas no orçamento público, com vistas à execução de um programa de governo, determinando que a transferência dos saldos ou o acúmulo do superávit financeiro seja através de créditos adicionais, sendo assim, dependente de autorização legislativa.

Por seu turno, os fundos especiais de natureza financeira, que também são atrelados à administração direta, porém são alocados em instituição financeira oficial. São caracterizados por serem fundos reembolsáveis ou de financiamento, que retornam à carteira de empréstimo através de amortização do capital e pelo pagamento dos juros.

A seguir elencamos os principais fundos públicos conforme a classificação de natureza contábil, financeira ou mistos:

Fundos Contábeis

- ✓ Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados (Câmara dos Deputados)
- ✓ Fundo de Imprensa Nacional FIN (PR Presidência)
- ✓ Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicação FUST (MCom)
- ✓ Fundo Especial de Treinamento e Desenvolvimento (MF)
- ✓ Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (MJSP)
- ✓ Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN (MJSP)
- ✓ Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP (MJSP)
- ✓ Fundo Nacional Antidrogas – FNA (MJSP)
- ✓ Fundo Nacional de Saúde – FNS (MS)
- ✓ Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC (MPor)
- ✓ Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA (MMA)
- ✓ Fundo do Ministério da Defesa (MD)
- ✓ Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas – FAHFA (MD)

- ✓ Fundo do Serviço Militar (MD)
- ✓ Fundo Aeronáutico (MD)
- ✓ Fundo do Exército (MD)
- ✓ Fundo Naval (MD)
- ✓ Fundo do Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo (MD)
- ✓ Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito – FUNSET (MCID)
- ✓ Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (MCID)
- ✓ Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente – FNCA (MDHC)
- ✓ Fundo Nacional do Idoso – FNI (MDHC)
- ✓ Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF (Transferência)

Fundos Financeiros

- ✓ Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra (PR Presidência)
- ✓ Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR (MTur)
- ✓ Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO (MIDR)
- ✓ Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste – FCO (MIDR)
- ✓ Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE (MIDR)
- ✓ Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA (MIDR)
- ✓ Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE (MIDR)

Fundo Mistos

- ✓ Fundo de Defesa da Economia Cafeeira – FUNCAFÉ (MAPA)
- ✓ Fundo Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT (MCTI)
- ✓ Fundo Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – FUNTEL (MCTI)
- ✓ Fundo da Marinha Mercante - FMM (MPor)
- ✓ Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT (MTE)
- ✓ Fundo Nacional de Cultura – FNC (MinC)
- ✓ Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – FNMC (MMA)
- ✓ Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil – FUNCAP (MIDR).

No próximo tópico abordaremos os fundos públicos que desempenham funções similares e que podem servir de subsídio ao fundo dos atingidos por barragens.

3.2 FUNDOS SIMILARES

3.2.1 FUNDO NACIONAL PARA CALAMIDADES PÚBLICAS, PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL (FUNCAP)

O FUNCAP foi constituído para combater a ocorrência de variados desastres, principalmente os de origens naturais e climáticas. Tratam-se de eventos naturais extremos como vendavais, tornados, granizo, tempestades, inundações, enchentes, enxurradas, deslizamentos de terra, dentre outros.

Nesse sentido, apresenta natureza contábil e financeira e reúne as finalidades de custear ações de prevenção em áreas de risco e recuperação de áreas atingidas por desastres que tenham situação de emergência ou o estado de calamidade pública reconhecidos. Os recursos do FUNCAP serão depositados na Conta Única do Tesouro Nacional e geridos por um Conselho Diretor, que deverá estabelecer as orientações para priorização e aprovação dos planos de trabalho, acompanhamento, fiscalização e aprovação da prestação de contas.

Criado pela Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, que dispõe sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (FUNCAP). Em redação dada pela Lei nº 12.983/2014, ao versar sobre sua finalidade, o artigo 8º reza:

Art. 8º O Funcap, de natureza contábil e financeira, vinculado ao Ministério da Integração Nacional, terá como finalidade custear, no todo ou em parte:

- I - ações de prevenção em áreas de risco de desastre; e
- II - ações de recuperação de áreas atingidas por desastres em entes federados que tiverem a situação de emergência ou o estado de calamidade pública reconhecidos nos termos do art. 3.

Os recursos referidos no artigo 9º deveriam ser “transferidos diretamente aos fundos constituídos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios cujos objetos permitam a execução das ações a que se refere o art. 8º”:

Art. 9º Constituem recursos do Funcap:

- I - dotações consignadas na lei orçamentária anual da União e seus créditos adicionais;
- II - doações; e
- III - outros que lhe vierem a ser destinados.

Em razão da redação dada pela Lei nº 12.983/2014, em seu artigo 10, o Poder Executivo deve regulamentar, através de decreto, o funcionamento, as competências, as responsabilidades e a composição do Conselho Diretor, assim como a forma de indicação de seus membros.

Em 3 de outubro de 2023, foi aprovada a Lei nº 14.691 que altera as Leis nº 12.340/2010 e 9.605/1998, para destinar parcela das arrecadações de recursos advindos do pagamento de multas por crimes e infrações ambientais e

de acordos judiciais e extrajudiciais de reparação de danos socioambientais para o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap).

3.2.2 FUNDO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (FNMC)

O Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, é um instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima, que visa assegurar recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos.

Destarte a Lei nº 12.187/2009 instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) estabelecendo seus princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos. Os objetivos da PNMC deverão estar em consonância com o desenvolvimento sustentável a fim de buscar o crescimento econômico, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais. A Lei nº 12.114/2009 criou o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), de natureza contábil e financeira, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de assegurar recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos. Seus recursos estão previstos no artigo 3º:

Art. 3º Constituem recursos do FNMC:

- I - até 60% (sessenta por cento) dos recursos de que trata o inciso II do § 2º do art. 50 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; O
- II - dotações consignadas na lei orçamentária anual da União e em seus créditos adicionais;
- III - recursos decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal;
- IV - doações realizadas por entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas;
- V - empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais;
- VI - reversão dos saldos anuais não aplicados;
- VII - recursos oriundos de juros e amortizações de financiamentos;
- VIII - rendimentos auferidos com a aplicação dos recursos do Fundo;
- e
- IX - recursos de outras fontes.

Em seguida o artigo 4º define que o FNMC será administrado por um Comitê Gestor vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, que o coordenará, cuja competência e composição serão estabelecidos em regulamento, assegurada a participação de 6 (seis) representantes do Poder Executivo federal e 5 (cinco) representantes do setor não governamental. O FNMC terá como agente financeiro o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, que manterá o Comitê Gestor do FNMC atualizado sobre os dados de todas as operações realizadas com recursos do Fundo.

As aplicações do Fundo Clima são realizadas de duas maneiras, uma reembolsável, pelo agente financeiro (BNDES) e, outra não reembolsável, aprovadas pelo Comitê Gestor do FNMC, conforme o parágrafo 4º do artigo 5º:

§ 4º A aplicação dos recursos poderá ser destinada às seguintes atividades:

I - educação, capacitação, treinamento e mobilização na área de mudanças climáticas;

II - Ciência do Clima, Análise de Impactos e Vulnerabilidade;

III - adaptação da sociedade e dos ecossistemas aos impactos das mudanças climáticas;

IV - projetos de redução de emissões de gases de efeito estufa - GEE;

V - projetos de redução de emissões de carbono pelo desmatamento e degradação florestal, com prioridade a áreas naturais ameaçadas de destruição e relevantes para estratégias de conservação da biodiversidade;

VI - desenvolvimento e difusão de tecnologia para a mitigação de emissões de gases do efeito estufa;

VII - formulação de políticas públicas para solução dos problemas relacionados à emissão e mitigação de emissões de GEE;

VIII - pesquisa e criação de sistemas e metodologias de projeto e inventários que contribuam para a redução das emissões líquidas de gases de efeito estufa e para a redução das emissões de desmatamento e alteração de uso do solo;

IX - desenvolvimento de produtos e serviços que contribuam para a dinâmica de conservação ambiental e estabilização da concentração de gases de efeito estufa;

X - apoio às cadeias produtivas sustentáveis;

XI - pagamentos por serviços ambientais às comunidades e aos indivíduos cujas atividades comprovadamente contribuam para a estocagem de carbono, atrelada a outros serviços ambientais;

XII - sistemas agroflorestais que contribuam para redução de desmatamento e absorção de carbono por sumidouros e para geração de renda;

XIII - recuperação de áreas degradadas e restauração florestal, priorizando áreas de Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente e as áreas prioritárias para a geração e garantia da qualidade dos serviços ambientais.

Novos agentes financeiros entrarão em cena a partir de 2024 para ofertar os programas do Fundo Clima, além dos bancos públicos, instituições financeiras privadas também poderão atuar com recursos do Fundo, ofertando maior capilaridade.

3.2.3 FUNDO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE (FNMA)

Criado pela Lei nº 7.797/1989 com o objetivo de desenvolver os projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental no sentido de

elevar a qualidade de vida da população brasileira. Os recursos do fundo estão previstos no seu artigo 2º:

Art. 2º Constituirão recursos do Fundo Nacional de Meio Ambiente de que trata o art. 1º desta Lei:

I - dotações orçamentárias da União;

II - recursos resultantes de doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de pessoas físicas e jurídicas;

III - rendimentos de qualquer natureza, que venha a auferir como remuneração decorrente de aplicações do seu patrimônio;

IV - outros, destinados por lei.

Por força do Art. 73 da Lei nº 9.605/1998, alterada pela Lei nº 14.691/2023, os valores arrecadados em pagamento de multas por infração ambiental serão revertidos ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989. Em concordância, o parágrafo 1º reza que “Reverterão ao Fundo Nacional do Meio Ambiente 50% (cinquenta por cento) dos valores arrecadados em pagamento de multas aplicadas pela União, percentual que poderá ser alterado a critério dos órgãos arrecadadores”.

Os recursos captados serão aplicados no território nacional, porém será dada prioridade a projetos na Amazônia Legal ou no Pantanal Mato-Grossense, em conformidade com o artigo 5º:

Art. 5º Serão consideradas prioritárias as aplicações de recursos financeiros de que trata esta Lei, em projetos nas seguintes áreas:

I - Unidade de Conservação;

II - Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico;

III - Educação Ambiental;

IV - Manejo e Extensão Florestal;

V - Desenvolvimento Institucional;

VI - Controle Ambiental;

VII - Aproveitamento Econômico Racional e Sustentável da Flora e Fauna Nativas.

VIII - recuperação de áreas degradadas por acidentes ou desastres ambientais. (Incluído pela Lei nº 14.066, de 2020)

§ 1º Os programas serão periodicamente revistos, de acordo com os princípios e diretrizes da política nacional de meio ambiente, devendo ser anualmente submetidos ao Congresso Nacional.

§ 2º Sem prejuízo das ações em âmbito nacional, será dada prioridade aos projetos que tenham sua área de atuação na Amazônia Legal ou no Pantanal Mato-Grossense.

3.2.4 FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (FNSP)

A Lei nº 13.675/2018 disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de

Segurança Pública (SUSP). Dentre os integrantes operacionais do SUSP consta a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil e como princípio a “eficiência na prevenção e na redução de riscos em situações de emergência e desastres”

Sob o mesmo ponto de vista, a Lei nº 13.756/2018 dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), com característica de fundo especial de natureza contábil, instituído anteriormente pela Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, tendo por objetivo garantir recursos para apoiar projetos, atividades e ações nas áreas de segurança pública e de prevenção à violência, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

Ante a perspectiva das fontes de recursos financeiros o fundo pode ser dotado por um grupo de recursos consoante o artigo 3º:

Art. 3º Constituem recursos do FNSP:

I - as doações e os auxílios de pessoas naturais ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras;

II - as receitas decorrentes:

a) da exploração de loterias, nos termos da legislação; e

b) das aplicações de recursos orçamentários do FNSP, observada a legislação aplicável;

c) da decretação do perdimento dos bens móveis e imóveis, quando apreendidos ou sequestrados em decorrência das atividades criminosas perpetradas por milicianos, estendida aos sucessores e contra eles executada, até o limite do valor do patrimônio transferido;

III - as dotações consignadas na lei orçamentária anual e nos créditos adicionais; e

IV - as demais receitas destinadas ao FNSP.

V - os recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras;

VI - os recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal, nos termos da legislação penal ou processual penal;

VII - as fianças quebradas ou perdidas, em conformidade com o disposto na lei processual penal;

VIII - os rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do FNSP.

Parágrafo único. Excetuam-se do disposto na alínea c do inciso II do caput deste artigo os bens relacionados com o tráfico de drogas de abuso, ou de qualquer forma utilizados em atividades ilícitas de produção ou comercialização de drogas abusivas, ou, ainda, que tenham sido adquiridos com recursos provenientes do referido tráfico, e perdidos em favor da União, que constituem recursos destinados ao Funad, nos termos do art. 4º da Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986.

A transferência de recursos para os Estados, Distrito Federal e Municípios é regulada pelo artigo 7º conforme segue:

Art. 7º As transferências dos recursos do FNSP destinadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios serão repassadas aos

entes federativos, nos termos da legislação em vigor, observadas as seguintes proporções e condições:

I - a título de transferência obrigatória, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos recursos de que trata a alínea a do inciso II do caput do art. 3º desta Lei para o fundo estadual ou distrital, independentemente da celebração de convênio, de contrato de repasse ou de instrumento congênere; e

II - por meio da celebração de convênio, de contrato de repasse ou de instrumento congênere, as demais receitas destinadas ao FNSP e os recursos de que trata a alínea a do inciso II do caput do art. 3º desta Lei não transferidos nos termos do disposto no inciso I do caput deste artigo.

A governança do FNSP é exercida por um Conselho Gestor conforme estabelecido no artigo 4º, a saber:

Art. 4º O Conselho Gestor do FNSP será composto pelos seguintes representantes, titular e suplente:

I - 3 (três) do Ministério da Segurança Pública;

II - 1 (um) da Casa Civil da Presidência da República;

III - 1 (um) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;

IV - 1 (um) do Ministério dos Direitos Humanos;

V - 1 (um) do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; e

VI - 2 (dois) do Colégio Nacional de Secretários de Segurança Pública (Conseps), de regiões geográficas distintas.

§ 1º Os representantes a que se referem os incisos I a V do caput deste artigo serão indicados pelos titulares dos respectivos órgãos e designados em ato do Ministro de Estado da Segurança Pública.

§ 2º Os representantes a que se refere o inciso VI do caput deste artigo serão indicados pelo Conseps e designados em ato do Ministro de Estado da Segurança Pública.

§ 3º O Conselho Gestor do FNSP será presidido por um dos representantes do Ministério da Segurança Pública, a ser designado no ato do Ministro de Estado da Segurança Pública a que se refere o § 1º deste artigo.

§ 4º As decisões do Conselho Gestor serão homologadas pelo Ministro de Estado da Segurança Pública.

§ 5º Caberá ao Conselho Gestor zelar pela aplicação dos recursos do FNSP em consonância com o disposto na Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

§ 6º O Conselho Gestor poderá instituir comissão para monitorar a prestação de contas e a análise do relatório de gestão apresentados pelos entes federativos beneficiários dos recursos do FNSP.

3.2.5 FUNDO AMAZÔNIA

O Fundo Amazônia tem por propósito captar doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao

desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal.

O Fundo apoia projetos nas seguintes áreas:

- ✓ Gestão de florestas públicas e áreas protegidas;
- ✓ Controle, monitoramento e fiscalização ambiental;
- ✓ Manejo florestal sustentável;
- ✓ Atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação;
- ✓ Zoneamento ecológico e econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária;
- ✓ Conservação e uso sustentável da biodiversidade; e
- ✓ Recuperação de áreas desmatadas.

O decreto nº 6.527/2008 Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Através de captações de doações realizadas pelo BNDES o fundo apoiará projetos. Poderão ser utilizados até vinte por cento dos recursos do Fundo Amazônia no desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e em outros países tropicais.

O BNDES segregará o equivalente a três por cento do valor das doações referidas no caput para cobertura de seus custos operacionais e das despesas relacionadas ao Fundo Amazônia, incluídas as despesas referentes à operacionalização do Comitê Técnico do Fundo Amazônia - CTFA, do Comitê Orientador do Fundo Amazônia - COFA e os custos de contratação de serviços de auditoria. De resto, o BNDES representará o Fundo Amazônia, judicial e extrajudicialmente sendo que a aplicação dos recursos está alicerçada no artigo 1º, conforme citado a seguir:

Art. 1º Fica o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES autorizado a destinar o valor das doações recebidas em espécie, apropriadas em conta específica denominada Fundo Amazônia, para a realização de aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal, o qual contemplará as seguintes áreas:

- I - gestão de florestas públicas e áreas protegidas;
 - II - controle, monitoramento e fiscalização ambiental;
 - III - manejo florestal sustentável;
 - IV - atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação;
 - V - Zoneamento Ecológico e Econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária;
 - VI - conservação e uso sustentável da biodiversidade; e
 - VII - recuperação de áreas desmatadas.
- (...)

Em se tratando de governança, o Fundo Amazônia contará com um Comitê Técnico – CTFA com a atribuição de atestar as Emissões de Carbono Oriundas de Desmatamento – ED, calculada pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, por meio da avaliação.

Ao mesmo tempo, contará com um Comitê Orientador – COFA, cujos membros serão indicados pelo Governo Federal, Governos Estaduais da Amazônia Legal e da sociedade civil, podendo ser indicados e designados para novos mandatos, inclusive sucessivos, conforme artigo 4º.A. O COFA zelarà pela fidelidade das iniciativas do Fundo Amazônia ao PPCDAm e à ENREDD+ e estabelecerá diretrizes e critérios de aplicação dos recursos e seu regimento interno. O COFA será presidido pelo representante do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e a Secretaria-Executiva será exercida pelo BNDES, suas deliberações deverão ser aprovadas por consenso entre os representantes do Governo Federal e da sociedade civil:

Art. 4º-A. O Fundo Amazônia contará com um Comitê Orientador – COFA composto pelos seguintes representantes:

I - do Governo Federal - um representante de cada um dos seguintes órgãos e entidades:

- a) Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, que o presidirá;
- b) Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços;
- c) Ministério das Relações Exteriores;
- d) Ministério da Agricultura e Pecuária;
- e) Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar;
- f) Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação;
- g) Casa Civil da Presidência da República;
- h) Ministério dos Povos Indígenas;
- i) Ministério da Justiça e Segurança Pública; e
- j) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES;

II - dos Governos estaduais - um representante de cada governo dos Estados da Amazônia Legal que possuam plano estadual de prevenção e combate ao desmatamento; e

III - da sociedade civil - um representante de cada uma das seguintes organizações:

- a) Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - FBOMS;
 - b) Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira - COIAB;
 - c) Confederação Nacional da Indústria - CNI;
 - d) Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal - FNBF;
 - e) Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG; e
 - f) Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC.
- (...)

4. FUNDOS PATRIMONIAIS

Em decorrência do incêndio do Museu Nacional, vinculado à Universidade Federal do Rio de Janeiro, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 851/2018 convertida na Lei Federal nº 13.800/2019 pois havia necessidade de regulamentar as doações privadas e de Estados estrangeiros para a reconstrução do museu pela Administração Pública através de fundo patrimonial no modelo de *endowments*⁷.

Nesse ínterim, o modelo de fundos patrimoniais brasileiro foi inspirado nas exitosas experiências dos fundos de doação das universidades norte americanas e inglesas, o *endowment*, que operam em estreita articulação com instituições apoiadas, para tanto recebem doações dedutíveis de impostos previstos na legislação tributária. Entretanto a lei brasileira não oferece incentivos fiscais aos doadores, que apesar da previsão original, os três artigos que versavam sobre benefícios fiscal foram vetados pelo então presidente da república.

Em seu artigo “*Endowments* no Brasil: a importação de uma estratégia de sustentabilidade”, Felipe Linetzky Sotto-Maior comenta que os fundos de investimentos buscam rendimento financeiro, entretanto os fundos patrimoniais são instrumentos criados para perpetuar a viabilidade financeira de uma organização ou atribuição de interesse público ou coletivo. Portanto o fundo patrimonial é vinculado a um objetivo, e é desse vínculo que resultam suas características principais. Mais adiante define fundos patrimoniais com as seguintes palavras:

os *endowments* são estruturas que recebem e administram bens e diretos, majoritariamente recursos financeiros, que são investidos com os objetivos de preservar o valor do capital principal na perpetuidade, inclusive contra perdas inflacionárias, e gerar resgates recorrentes e previsíveis para sustentar financeiramente um determinado propósito, uma causa ou uma entidade⁸.

Nesse sentido, os fundos patrimoniais no Brasil foram regulamentados pela Lei nº 13.800/2019, que estabeleceu seu regime jurídico, somando-se subsidiariamente à Lei nº 9.637/1998, que dispôs sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, à Lei 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil e Lei nº 13.151/2015, esta última dispendo sobre a finalidade das fundações.

Assim, o Fundo Patrimonial é segregado da organização gestora, que é uma instituição privada sem fins lucrativo, com o objetivo de ser mantido na perpetuidade, de maneira que seu poder aquisitivo seja preservado. O Fundo Patrimonial deve ser conservado em investimentos financeiros visando obter

⁷ FERREIRA, Carolina Filipini. Administração Pública e *endowments*: debate para economia de impacto.

⁸ Ídem.

rendimentos que possam ser aplicados nos objetivos da organização apoiada. Cabe à organização gestora manter a contabilidade, divulgar os relatórios de execução dos instrumentos de parceria e dos termos de execução de programas e projetos e a responsabilidade por fazer o repasse do fundo para as instituições apoiadas sejam elas públicas ou privadas, destinada à aplicação de interesse público

Desde já, a Lei nº 13.800/2019 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. Em seu artigo 1º dispõe sobre a constituição de fundos patrimoniais com o objetivo de arrecadar, gerir e destinar doações de pessoas físicas e jurídicas privadas para programas, projetos e demais finalidades de interesse público.

Mais adiante em seu parágrafo único estabeleceu que os fundos patrimoniais constituídos nos termos desta Lei poderão apoiar instituições relacionadas à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação, à cultura, à saúde, ao meio ambiente, à assistência social, ao desporto, à segurança pública, aos direitos humanos e a demais finalidades de interesse público. A lei considera a existência de instituição apoiada, organização gestora, organização executora e o próprio fundo patrimonial, conforme reza o artigo 2º:

Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se:

I - instituição apoiada: 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 financiadas com recursos de fundo patrimonial;

II - organização gestora de fundo patrimonial: instituição privada sem fins lucrativos instituída na forma de associação ou de fundação privada com o intuito de atuar exclusivamente para um fundo na captação e na gestão das doações oriundas de pessoas físicas e jurídicas e do patrimônio constituído;

III - organização executora: instituição sem fins lucrativos ou organização internacional reconhecida e representada no País, que atua em parceria com instituições apoiadas e que é responsável pela execução dos programas, dos projetos e de demais finalidades de interesse público;

IV - fundo patrimonial: conjunto de ativos de natureza privada instituído, gerido e administrado pela organização gestora de fundo patrimonial com o intuito de constituir fonte de recursos de longo prazo, a partir da preservação do principal e da aplicação de seus rendimentos;

(...)

A governança do fundo determina que as organizações gestoras deverão ter pelo menos um conselho de administração ou curador, um conselho fiscal e um comitê de investimentos facultativo para fundos patrimoniais que possuam patrimônio inferior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais),

atualizados pelo IPCA, a partir da data de publicação da Lei nº 13.800/2019. O Comitê de Investimentos será composto por 3 (três) ou 5 (cinco) membros, indicados pelo Conselho de Administração, por seu lado o Conselho Fiscal será composto por 3 (três) membros, indicados também pelo Conselho de Administração. Por último, o Conselho de Administração da organização gestora de fundo patrimonial será composto por 7 (sete) membros remunerados que segundo o artigo 9º terá a competência para deliberar sobre:

I - o estatuto social, as normas internas relativas à política de investimentos, as normas de administração e as regras de resgate e utilização dos recursos, bem como publicizá-las;

II - as demonstrações financeiras e a prestação de contas da organização gestora de fundo patrimonial, bem como aprová-las e publicizá-las;

III - a composição do Comitê de Investimentos ou a contratação de que trata o § 1º do art. 10 desta Lei;

IV - a composição do Conselho Fiscal; e

V - a celebração dos instrumentos de parceria, suas alterações e as hipóteses de sua suspensão.

Parágrafo único. As atribuições indicadas nos incisos I, II e IV do caput deste artigo poderão ser de competência da assembleia geral no caso das organizações gestoras de fundos patrimoniais constituídas sob a forma de associações, respeitadas as competências deste órgão.

O artigo 14 reza que o fundo patrimonial poderá receber três tipos de doações: a doação permanente não restrita, a doação permanente restrita de propósito específico e a doação de propósito específico.

Em primeiro lugar, a doação permanente restrita de propósito específico é um recurso cujo principal é incorporado ao patrimônio permanente do fundo patrimonial e não pode ser resgatado, e os rendimentos podem ser utilizados em projetos relacionados ao propósito previamente definido no instrumento de doação.

Ao passo que a doação de propósito específico é um recurso atribuído a projeto previamente definido no instrumento de doação, que não pode ser imediatamente utilizado e que deve ser incorporado ao patrimônio permanente do fundo patrimonial para fins de investimento, cujo principal pode ser resgatado pela organização gestora de fundo patrimonial de acordo com os termos e as condições estabelecidos no instrumento de doação, observado que poderá ser utilizado até 20% (vinte por cento) do valor da doação durante o exercício em que ela ocorrer, se assim dispuserem os doadores e mediante deliberação favorável dos membros do Conselho de Administração. Excepcionalmente, o limite previsto de 20% poderá ser flexibilizado mediante anuência do Conselho de Administração quando se tratar de doação de propósito específico para a recuperação ou a preservação de obras e patrimônio e para as intervenções emergenciais para manutenção dos serviços prestados pela instituição apoiada.

Por último, em casos excepcionais, a organização gestora do fundo patrimonial poderá resgatar até 5% (cinco por cento) do principal do fundo

patrimonial, a cada ano, calculado sobre o patrimônio líquido do fundo patrimonial, desde que o somatório dessas autorizações não ultrapasse, em qualquer tempo, o total de 20% (vinte por cento) do principal na data do primeiro resgate, mediante decisão do Conselho de Administração, com parecer favorável do Comitê de Investimentos e plano de recomposição do valor resgatado do principal.

Na hipótese de liquidação e dissolução da organização gestora de fundo patrimonial, o patrimônio líquido existente será destinado a outra organização gestora de fundo patrimonial com finalidade de interesse público similar, observadas as regras estabelecidas no estatuto e no instrumento de parceria que tenha cláusula de exclusividade.

5. POLÍTICA NACIONAL PARA POPULAÇÕES ATINGIDAS POR BARRAGENS

No dia 14 de novembro de 2023 o plenário do Senado Federal aprovou o Projeto de Lei nº 2788/2019 que institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB); discrimina os direitos das Populações Atingidas por Barragens (PAB); prevê o Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB); estabelece regras de responsabilidade social do empreendedor a política nacional de direitos das populações atingidas por barragens (Pnab).

O assunto é voltado ao meio-ambiente e possui a seguinte ementa: “Confere direitos às pessoas sujeitas a impactos provocados pela construção, operação, desativação ou rompimento de barragens, os quais devem ser pactuados em cada caso concreto no Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens, a ser aprovado pelo comitê local da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens e implantado às expensas do empreendedor”.

Visando maior agilidade na aprovação do Projeto de Lei, o Senado concordou com o texto aprovado pela Câmara dos Deputados, propondo somente emendas de redação. Após a sanção do Presidente da República faremos a devida complementação.