

III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

ELCIO NACUR REZENDE

LITON LANES PILAU SOBRINHO

JERÔNIMO SIQUEIRA TYBUSCH

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

Diretoria - CONPEDI

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

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

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

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

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

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente:

Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

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

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

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

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

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

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuitiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito e sustentabilidade II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Elcio Nacur Rezende; Jerônimo Siqueira Tybusch; Liton Lanes Pilau Sobrinho – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-339-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Sustentabilidade. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito e Sustentabilidade II, no âmbito do III Encontro Virtual do CONPEDI, se consolida como um espaço de reflexividade crítica para a pesquisa brasileira que relaciona Direito, Meio Ambiente e Ecologia Política. Nesta edição, docentes-pesquisadores de diversos programas de pós-graduação em direito apresentaram temáticas notadamente atuais e relevantes para o contexto ambiental nacional e internacional.

Os artigos expostos foram direcionados, principalmente, para as seguintes tópicos: Cidades Sustentáveis, Direito Tributário Ambiental, Sustentabilidade, Cabotagem, Saúde, Tecnologia, Serviços Ambientais, Licenciamento Ambiental, Governança Ambiental, Educação de Gênero, Políticas Públicas, Consumo, Licitação, Indicações Geográficas, Litigância Ambiental, Direitos Humanos, Teorias da Justiça, COVID-19 e Eticidade Ambiental.

Certamente o amplo debate realizado, as sólidas teorias de base elencadas e a qualidade geral das pesquisas demonstradas no presente grupo de trabalho irão contribuir, e muito, para o desenvolvimento de redes entre programas de pós-graduação, bem como para formação de pensamento acadêmico crítico de qualidade. Boa leitura!

POLÍTICA NACIONAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (LEI Nº 14.119/2021): BREVES REFLEXÕES

NATIONAL PAYMENT POLICY FOR ENVIRONMENT SERVICES (FEDERAL LAW Nº 14.119/2021): BRIEF REFLECTIONS

**Juliana Bruschi Martins
Augusto Martínez Perez Filho
Gabriel de Oliveira Silva**

Resumo

O presente artigo teve como objetivo realizar breves reflexões sobre a recém-aprovada Lei nº 14.119/2021, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Este trabalho analisará que, além dos instrumentos de desestímulo à degradação ambiental, o Direito Ambiental passa a contar com instrumentos de incentivo à preservação, com base no princípio do “provedor-recebedor”, dentre eles, o pagamento por serviços ambientais. Com foco em tais conceitos, será analisada a Lei nº 14.119/2021, seus principais pontos e vetos presidenciais. Como conclusão, será visto que as alterações sofridas até a promulgação da lei podem ter esvaziado sua eficácia.

Palavras-chave: Lei nº 14.119/2021, Pagamento por serviços ambientais, Princípio do provedor-recebedor, Meio ambiente, Serviços ecossistêmicos

Abstract/Resumen/Résumé

This article aimed to make brief reflections about the new Federal Law nº 14.119/2021, that created the National Payment Policy for Environment Services. This paper will conceptualize that, beside the instruments of avoiding environmental degradation, the Environmental Law also has incentive instruments for preservation, based on “provider-receiver” principle, as payment for environment services. Focused on those concepts, the Federal Law nº 14.119/2021 will be analyzed, with its highlights and presidential vetoes. As conclusion, it will be seen that the changes made in that law might have depleted its effectiveness.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federal law nº 14.119/2021, Payment for environment services, Provider-receiver principle, Environment, Ecosystem services

1 INTRODUÇÃO

O ano de 2020 foi marcado pela pandemia causada pelo novo coronavírus, a maior emergência sanitária das últimas décadas. Por conta do longo prazo de em que as restrições sociais estão vigentes, muito se discute sobre os impactos da pandemia na saúde humana e economia, deixando em segundo plano um tema que estava em voga quando o novo coronavírus era apenas um problema numa província chinesa: a preservação do meio ambiente. A origem do novo coronavírus é atribuída ao mercado de Wuhan (muito embora tal afirmação ainda não tenha total comprovação científica), onde animais silvestres eram livremente vendidos e consumidos. Após a disseminação do vírus, o governo chinês revisou a Lei de Proteção à Vida Selvagem, que trouxe uma proibição abrangente sobre a criação, venda e consumo de animais silvestres como alimento, visando evitar uma nova pandemia.

No entanto, sabe-se que somente a proibição do comércio de animais silvestres não é medida suficiente para conter uma nova pandemia. Com aumento do desmatamento, novos vírus e outros vetores, que ainda não tiveram contato com o ser humano, podem aparecer, aumentando o risco de novas pandemias e aparecimento de novas doenças. Desta forma, além das medidas sanitárias necessárias para a contenção do novo coronavírus, é importante que também não sejam esquecidas as medidas de proteção ambiental, já que meio ambiente protegido e saúde são dois conceitos que intimamente conectados.

A grande celeuma na preservação do meio ambiente sempre teve cerne na suposta dicotomia entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental, o que acabou por cunhar a expressão “desenvolvimento sustentável”. Em 2021, dando mais um passo em direção ao desenvolvimento sustentável, surge a Lei 14.119/2021, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

Antes desta lei, todos os normativos ambientais eram baseados em instrumentos de comando e controle, visando o desestímulo à degradação. A inovação trazida por esta lei baseia na normatização de um incentivo positivo, com benefício para aqueles que se propõe a adotar medidas preservacionistas, abrindo uma nova era para o Direito Ambiental. Neste sentido, muito embora a ideia de pagamento por serviços ambientais não seja nova, sua institucionalização trata-se de um importante passo em prol do desenvolvimento sustentável. No entanto, as alterações trazidas durante o trâmite legislativo podem trazer efeitos negativos para este importante instrumento de gestão ambiental, como será visto neste artigo.

Nota-se que o presente artigo teve como objetivo realizar breves reflexões sobre a recém-aprovada Lei nº 14.119/2021, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

Alinhado ao objetivo supracitado, foi conduzido uma estratégia metodológica explicitada nas seguintes expressões: pesquisa aplicada, de caráter teórico, com objetivo exploratória, viabilizada pela revisão da literatura. Este trabalho passará pela conceituação de serviços ecossistêmicos e sua importância para o bem-estar do ser humano. Também serão conceituados os princípios do “poluidor-pagador” e “usuário-pagador”, que orientaram os instrumentos de comando e controle do Direito Ambiental. Ato contínuo, será visto que, além dos instrumentos de desestímulo à degradação ambiental, o Direito Ambiental passa a contar com instrumentos de incentivo à preservação, com base no princípio do “provedor-recebedor”, dentre eles, o pagamento por serviços ambientais. Com foco em tais conceitos, será analisada a Lei nº 14.119/2021, seus principais pontos e vetos presidenciais. Como conclusão, será visto que as alterações sofridas até a promulgação da lei podem ter esvaziado sua eficácia.

2. SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS

Historicamente, os recursos naturais sempre foram vistos como bens de uso livre e inesgotável. A visão econômica primitiva da natureza é que esta existe para servir aos homens e é inegável que sua exploração trouxe melhorias na qualidade de vida da sociedade. Ocorre que, com o decorrer dos anos, a exploração desenfreada dos recursos naturais se mostrou insustentável, verificando-se um enfraquecimento na capacidade da natureza de prover outros serviços fundamentais, como a purificação do ar e da água, proteção contra catástrofes naturais e remédios naturais, conforme demonstrou em 2005 um importante estudo sobre a saúde dos ecossistemas do planeta (ALTMANN, 2012).

Esses serviços fundamentais providos pela natureza (ecossistema), necessários para a existência da vida neste planeta, são os denominados serviços ecossistêmicos. Segundo a Avaliação Ecosistêmica do Milênio – 2005 (*apud* ALTMANN, 2012), os serviços ecossistêmicos podem ser divididos em serviços de provisão, de regulação, culturais e de suporte, conforme Quadro 1:

PROVISÃO	REGULAÇÃO	CULTURAIS	SUPORTE
Alimentos	Regulação do clima	Espiritualidade	Formação de solos
Água	Controle de doenças	Lazer	Produção primária
Lenha	Controle de cheias e desastres naturais	Inspiração	Ciclagem de nutrientes
Fibras	Purificação da água	Educação	Processos ecossistêmicos
Princípios ativos	Controle de erosão	Symbolismos	
Recursos genéticos			

Quadro 1: Serviços Ecossistêmicos (Avaliação Ecossistêmica do Milênio (*apud* ALTMANN, on-line)

Diante das ameaças causadas pelo uso desenfreado dos recursos naturais, o novo pensamento econômico passou a valorizar os serviços ecossistêmicos, de modo a preservá-los ou usá-los de forma eficiente e racional, dando origem à denominada “economia verde”.

3 SOBRE OS PRINCÍPIOS DO POLUIDOR-PAGADOR E USUÁRIO-PAGADOR

A tutela do meio ambiente tem seu fundamento basilar no artigo 225, da Constituição Federal, que garante que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Complementando tal garantia, os parágrafos 2º e 3º, do mencionado artigo constitucional, informam que aquele que causar danos ao meio ambiente, deve reparar o dano, independentemente das sanções penais e administrativas. Se o dano ao meio ambiente for oriundo da exploração econômica legal de um recurso natural, o dano deverá ser reparado, conforme estabelecido em licenciamento ambiental.

Neste mesmo sentido é o artigo 4º, da Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional de Meio Ambiente), que, em seu inciso VII, indica que a Política Nacional de Meio Ambiente visará “à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”.

Diante de tais conceitos, somada à necessidade de valorização dos serviços ecossistêmicos, foram lapidados os princípios do “poluidor-pagador” e do “usuário-pagador”. Neste sentido, aquele que causar degradação do meio ambiente (o poluidor), ou quiser explorar recursos naturais com inevitável degradação do meio ambiente (o usuário), deve arcar com os custos de sua atividade. Hupffer et. al. (2011) explica que:

Tal princípio é, em verdade, um "princípio de solidariedade social", na medida em que impõe ao agente que evite a degradação e, não tendo logrado evitá-la, deverá responder pelo dano causado. Assim, o elemento que diferencia o princípio do poluidor-pagador da responsabilidade tradicional é que ele busca afastar o ônus do custo econômico das costas da coletividade e dirigi-lo diretamente ao utilizador dos recursos ambientais.

Um dos exemplos mais clássicos da aplicação do princípio do “usuário-pagador” está na Lei 9.433/1997, que prevê a cobrança pelo uso de recursos hídricos. De igual forma, o Decreto nº 4.339/2002 (Política Nacional da Biodiversidade), no item 2, IX, traz explicitamente o princípio do poluidor-pagador, ao citar que “a internalização dos custos ambientais e a utilização de instrumentos econômicos será promovida tendo em conta o princípio de que o poluidor deverá, em princípio, suportar o custo da poluição, com o devido respeito pelo interesse público e sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais”.

Analisando tais exemplos, percebe-se que os princípios ora estudados têm como fim direcionar o custo da degradação do meio ambiente da sociedade para o responsável pelo dano.

4. PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS E O PRINCÍPIO DO PROVEDOR-RECEBEDOR

Enquanto os princípios do “poluidor-pagador” e “usuário-pagador” estão orientados no sentido da não-degradação e já estão amplamente absorvidos pela legislação ambiental brasileira, surge uma preocupação de que não são só necessárias ações de controle, mas também são necessárias ações que promovam a melhoria da qualidade ambiental, realizadas através de incentivos. Segundo Altmann:

A lógica dos instrumentos econômicos de incentivo é o encorajamento às condutas ambientalmente sustentáveis (ao oposto dos instrumentos de comando e controle que desencorajam condutas danosas ao meio ambiente). O Direito Ambiental, deste modo, assume outra função: de incentivar, de promover condutas. É o que a doutrina denomina de a função promocional do direito. Essa função promocional, ainda que diametralmente distinta da função tradicional do direito (i.e., a função repressora) lhe é complementar. (ALTMANN, 2012)

Com base em tais diretrizes, foi criado o princípio do “provedor-recebedor” (ou “preservador-recebedor”), que tem como conceito a remuneração daqueles que se dispõem a proteger o meio ambiente, gerando benefícios para toda a sociedade. O princípio do provedor-recebedor ganha um enfoque ainda maior quando se analisado que aqueles que prestam serviços

ecossistêmicos sofrem perdas econômicas, seja por deixar de explorar economicamente parte de sua propriedade, seja pelo próprio custo de manutenção do serviço ambiental prestado.

Desta forma, as ações baseadas no princípio do “provedor-recebedor” servem para equalizar a desigualdade econômica gerada entre aqueles que tomam atitudes para preservação do meio ambiente e aqueles que degradam a natureza em benefício próprio.

Como exemplos de ações cunhadas com base no princípio do “provedor-recebedor”, a doutrina normalmente cita os benefícios tributários ambientais, os “ecosubsídios”, o crédito facilitado, e o pagamento por serviços ambientais. O pagamento por serviços ambientais visa direcionar recursos (financeiros ou não) para aqueles que contribuem com a preservação do meio ambiente. “Trata-se de um instrumento econômico que incentiva o proprietário a considerar o Serviço Ambiental nas suas decisões, quando do planejamento do uso e ocupação da terra, dos recursos hídricos e da vegetação” (FOLETO; LEITE; 2011).

A adoção de uma política de pagamento por serviços ambientais também encontra força como instrumento de diminuição da desigualdade social, voltando tais recursos para a provedores de baixa-renda, como comunidades ribeirinhas ou pequenos agricultores. Um dos exemplos mais antigos citados de exemplo de pagamento por serviços ambientais é “o da Costa Rica, que foi implementado mediante a cobrança de uma taxa sobre a gasolina, destinando-se recursos para a proteção das florestas daquele país” (FOLETO; LEITE; 2011). A doutrina também cita o exemplo costarriquenho para preservação da bacia hidrográfica de Heredia, em que a concessionária de fornecimento de água local passou a recompensar aqueles que contribuíssem para a melhoria da qualidade da água, já que a bacia local sofria intensa degradação em decorrência da exploração pela agropecuária.

A bem-sucedida experiência costarriquenha foi exportada para outros países da América Latina e serviu para reverter a intensa degradação ambiental que assolava aquele país. No Brasil, o conceito de pagamento por serviços ambientais também não é novo, mas, até a Lei 14.119/2021, a questão estava esparsa em alguns experimentos, alguns dispositivos legais federais¹ e algumas leis estaduais².

¹ Citam-se os seguintes dispositivos legais federais, que tratam sobre pagamento de serviços ambientais: art. 9º, XIII, da Lei 6.938/1981 (possibilita a criação de instrumentos de gestão ambiental, entre eles, o pagamento por serviços ambientais); Lei nº 11.284/2006 (Lei de Gestão de Florestas Públicas).

² Citam-se as seguintes leis estaduais sobre pagamento de serviços ambientais: Lei nº 2.308/2010 (Acre); Lei nº 4.266/2015 (Amazonas); Lei nº 17.727/2008 (Minas Gerais); Lei nº 17.134/2012 (Paraná); Decreto nº 42.029/2011 (Rio de Janeiro)

5. A LEI 14.119/2021 – LEI DA POLÍTICA NACIONAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

Era evidente a necessidade da criação de uma lei federal que disciplinasse o pagamento por serviços ambientais. No entanto, apesar da primeira proposta legislativa ter sido feita em 2007, somente em 2021 a lei regulamentadora de pagamento por serviços ambientais foi aprovada. Neste contexto, surge a Lei 14.119/2021, que é “fruto de um raro acordo entre setores ligados à defesa do meio ambiente e ao agronegócio, a lei traz as bases jurídicas para que indígenas, populações tradicionais, produtores rurais e outros setores da sociedade possam ter seus esforços de proteção ambiental protegidos e valorizados” (WWF-BRASIL, 2021).

Segundo o Parecer nº 196, de 2020-PLEN/SF, o projeto de lei que deu origem à Lei “trata, na prática, da implementação do consagrado princípio ‘provedor-recebedor’, segundo o qual as pessoas físicas ou jurídicas responsáveis por recuperar, proteger ou promover a melhoria de um serviço ecossistêmico devem ser agraciadas com algum tipo de benefício” (SENADO FEDERAL, 2020).

Nas palavras de Altmann (2012):

O PSA desponta como um promissor mecanismo de gestão ambiental no Brasil. Em virtude da sua natureza jurídica de acordo entre provedores e beneficiários, com a interveniência do Poder Público na operacionalização dos planos e programas, o PSA possui uma flexibilidade na sua aplicação que não se verifica nos atuais instrumentos da Política Ambiental. Isso confere maior capacidade para resolução de problemas locais e regionais, como os observados em bacias hidrográficas.

A Lei se inicia com diversos conceitos, refletindo a importância dos serviços ecossistêmicos, baseada na proposta da Avaliação Ecossistêmica do Milênio. Nos termos do artigo 5º, II, da lei em estudo, a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais tem por diretriz o “reconhecimento de que a manutenção, a recuperação e a melhoria dos serviços ecossistêmicos contribuem para a qualidade de vida da população”. O artigo 2º, II, divide os serviços ecossistêmicos em serviços de provisão, serviços de suporte, serviços de regulação e serviços culturais.

Segundo a Lei 14.119/2021, o pagamento por serviços ambientais será prioritariamente destinado a comunidades tradicionais, povos indígenas, agricultores familiares e empreendedores familiares rurais definidos nos termos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

A mencionada lei também prevê as seguintes modalidades de pagamento: I – pagamento direto, monetário ou não monetário; II – prestação de melhorias sociais a comunidades rurais e urbanas; III – compensação vinculada a certificado de redução de emissões por desmatamento e degradação; IV – títulos verdes (*green bonds*); V – comodato; VI – Cota de Reserva Ambiental (CRA), instituída pelo Código Florestal, (Lei nº 12.651/12).

A Lei 14.119/2021 também define que os pagadores de serviços ambientais podem ser o poder público, organização da sociedade civil ou agente privado, pessoa física ou jurídica, de âmbito nacional ou internacional. Para pagamento dos serviços ambientais, deverá ser firmado contrato específico, que poderá ser termo de adesão (artigo 6º, III, e artigo 6º, §5º). Caso o pagamento por serviço ambiental seja destinado a imóveis particulares, as obrigações contratuais terão natureza *propter rem*, com vinculação de seus futuros adquirentes, nos termos do artigo 22, da lei estudada.

Os recursos da Política Nacional de Pagamento de Serviços Ambientais deverão ser orientados para as seguintes áreas: I - áreas cobertas com vegetação nativa; II - áreas sujeitas a restauração ecossistêmica, a recuperação da cobertura vegetal nativa ou a plantio agroflorestal; III - unidades de conservação de proteção integral, reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000; IV - terras indígenas, territórios quilombolas e outras áreas legitimamente ocupadas por populações tradicionais, mediante consulta prévia, nos termos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais; V - paisagens de grande beleza cênica, prioritariamente em áreas especiais de interesse turístico; VI - áreas de exclusão de pesca, assim consideradas aquelas interditadas ou de reservas, onde o exercício da atividade pesqueira seja proibido transitória, periódica ou permanentemente, por ato do poder público; VII - áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade, assim definidas por ato do poder público.

Sobre a Lei 14.119/2021, merecem destaques: discussões sobre adicionalidade; forma de financiamento da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais e vetos presidenciais.

5.1. Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais e princípio da adicionalidade

A Lei 14.119/2021 inicia conceituando que o pagamento por serviços ambientais é uma “transação de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes” (art. 2º, IV).

Desta forma, percebe-se que um dos principais requisitos trazidos para o pagamento de serviços ambientais é a voluntariedade do ato. Sobre tal conceito, durante a tramitação do projeto de lei, muito se discutiu se era possível a remuneração por serviços ambientais prestados em áreas com limitações ambientais, como reservas legais e áreas de preservação permanente, uma vez que os serviços prestados nestes locais não seriam de forma voluntária, mas mero cumprimento da legislação ambiental.

Conforme o próprio relatório da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, o pagamento por serviços ambientais é um “reconhecimento àqueles que, agindo além do que a legislação determina, optam por conservar a natureza em suas propriedades ou posses” (COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2015).

Desta forma, uma das grandes celeumas sobre o pagamento por serviços ambientais estava na questão da adicionalidade, que é definida como sendo “o benefício adicional ao cenário base sem a intervenção do projeto” (WUNDER *apud* STANTON, 2021). A Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, na análise do Projeto de Lei nº 312/2015, se posicionou no sentido de que:

Mas, como regra geral, a aplicação de recursos públicos em PSA deve restringir-se às situações de adicionalidade, isto é, aos proprietários e posseiros que conservam a vegetação nativa além do que determina a Lei Florestal. Os recursos públicos devem premiar, por exemplo, aqueles que, tendo autorização legal para desmatar, não o fizeram. Ou que, podendo fazer o manejo sustentável da Reserva Legal, optam por mantê-la preservada. Não se trata de impedir radicalmente a aplicação do PSA com recursos públicos em áreas sujeitas a limitações administrativas. Mas essa deve ser uma condição excepcional. É o caso, por exemplo, de bacias hidrográficas em que o desmatamento comprometeu a recarga dos aquíferos e o abastecimento hídrico. Nessa situação, a aplicação do PSA à manutenção de APP é justificável pelo interesse coletivo. (COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2015)

Tal lógica se fundamenta no fato de que, ao se tornar uma regra a premiação daqueles que somente fizeram o mero cumprimento de uma obrigação legal ambiental, poderia se criar um incentivo negativo aos demais, que passariam somente a cumprir tais normas mediante retribuição. Desta forma, na visão da Câmara dos Deputados, para fomentar o cumprimento de normas ambientais, o incentivo a ser dado deve ser outro, como o financiamento facilitado ou apoio técnico, para evitar o desvirtuamento do instituto do pagamento por serviços ambientais.

Em sentido oposto foi a análise do Senado Federal, que defendeu uma posição menos restritiva ao pagamento por serviços ambientais em áreas de limitação administrativa em decorrência de preceitos legais ambientais. Conforme Parecer nº 196, de 2020-PLEN/SF:

Nosso entendimento sobre essa matéria é no sentido de eliminar as restrições ao PSA em APP e em RL. Trata-se, aqui, de reconhecer que deve ser permitido ao poder público, desde que motivadamente, pagar ou oferecer algum tipo de incentivo para que um agente particular assuma um ônus que ele já teria por lei, em prol da coletividade, mas que hoje não assume e que, na ausência desse incentivo, não fará diferente. Essa é a lógica da adicionalidade, a realização de uma ação que não ocorreria sem a existência do incentivo, a despeito do comando legal. Nesse caso, o incentivo econômico é o indutor da mudança de comportamento. A mudança dessa lógica há de permitir que: programas que hoje promovem a recuperação de APP em áreas de pequenos produtores rurais, que não teriam capital para investir na recuperação do seu passivo, continuem sendo referências de PSA no País, cumprindo o papel de restaurar múltiplos serviços ecossistêmicos associados; aqueles que historicamente têm promovido a conservação ou a recuperação de serviços ambientais sejam compensados e reconhecidos pelo seu papel; áreas prioritárias para a conservação sejam recuperadas e que os serviços ecossistêmicos a elas associados sejam mantidos. Essa posição foi a mesma defendida por todos os convidados nas audiências públicas convocadas pelo Senado Federal. (SENADO FEDERAL, 2020).

Tal decisão legislativa teve um fundamento prático: grande parte dos projetos de pagamento por serviços ambientais no país não cumpriam o requisito da adicionalidade. Desta forma, essa posição do Senado Federal foi refletida no artigo 9º, da Lei nº 14.119/2021, que trouxe, em seu parágrafo único, a possibilidade de emprego de recursos públicos em áreas de limitação administrativa em decorrência da legislação ambiental, ainda a ser regulamentada, com prioridade para bacias hidrográficas consideradas críticas para o abastecimento público de água ou áreas prioritárias para conservação da diversidade biológica.

Desta forma, muito embora não haja vedação para aplicação de recursos do Programa Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais em áreas já protegidas por lei, esta dar-se-á

de forma motivada, sempre visando direcionar recursos para comunidades economicamente vulneráveis.

5.2. Financiamento da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais

Para que a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais seja eficaz, mister se faz o fluxo constante de recursos financeiros para alavancar os projetos aprovados com base na Lei 14.119/2021. Neste sentido, o art. 6º, §7º, da mencionada Lei, indica que o financiamento da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais será oriundo de entes privados e agências de cooperação internacional, “preferencialmente sob a forma de doações ou sem ônus para o Tesouro Nacional, exceto nos casos de contrapartidas de interesse das partes”.

Em seu artigo 21, a Lei 14.119/2021 abre a possibilidade de que as receitas oriundas da cobrança pelo uso de recursos hídricos também sejam usadas para o pagamento de serviços ambientais que tenham com fim a melhoria da qualidade e quantidade de água, conforme decisão do Comitê da Bacia Hidrográfica. Sobre tais formas de financiamento, a doutrina critica a decisão legislativa tomada, ao passo que o projeto de lei original previa como forma de financiamento da Política de Pagamento por Serviços Ambientais diversas fontes. Segundo Stanton (2021):

Merece críticas o tratamento dado à matéria em relação às fontes de financiamento e veículo financeiro, um dos grandes gargalos do PSA. O programa federal prevê como fonte de financiamento doações de pessoas físicas e jurídicas, agências multilaterais e bilaterais de cooperação internacional (artigo 6º, §7º, da Lei nº 14.119/21). O projeto de lei apresentado originalmente continha a previsão de um fundo específico, o Fundo Federal de PSA, a ser alimentado com recursos provenientes da compensação financeira pelo uso de recursos naturais (recursos hídricos, exploração mineral e royalties pela exploração do petróleo e gás natural), TCFA, dotações orçamentárias, acordos, contratos e convênios celebrados com a administração pública, doações, empréstimos, reversão de saldos não aplicados, rendimentos financeiros e cobrança pelo uso da água. Contudo, ainda em 2015, na tramitação do PL dentro das comissões temáticas da Câmara, as fontes de financiamento foram completamente esvaziadas, restando a fonte advinda de doações e a aposta de que o financiamento virá do setor privado.

Desta forma, como a grande aposta legislativa em relação ao financiamento dos programas de pagamento por serviços ambientais advém de recursos da iniciativa privada, o governo brasileiro terá que se esforçar para divulgar suas políticas ambientais, em especial, na comunidade internacional, de modo a não esvaziar a Lei nº 14.119/2021.

5.3. Vetos Presidenciais

Dentre os artigos vetados, estava a previsão de criação de comitê gestor dos programas de pagamento por serviços ambientais. Entidades ambientais criticam que tal veto induz em prejuízo à política de pagamento por serviços ambientais, ao passo que a decisão da destinação dos recursos caberá somente ao Ministério do Meio Ambiente, sem participação da sociedade, o que poderá causar uma distribuição ineficaz dos recursos. Segundo o WWF-BRASIL (2021):

Sem esse órgão colegiado, que teria em sua composição representantes do setor produtivo e da sociedade civil, além de representantes do Poder Público, ficará muito mais difícil evitar possíveis desvios de finalidade no uso de recursos, pois caberá apenas ao MMA (Ministério do Meio Ambiente) definir, sozinho, quais os critérios adotados para a definição dos beneficiários.

De igual forma, entidades ambientais também criticam o veto presidencial à criação do Cadastro Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais, que teria acesso público e traria dados importantes sobre os contratos firmados sob o manto da Lei nº 14.119/2021, fundamentando que tal ato traz prejuízo à transparência dos programas implementados, dificultando sua fiscalização pela sociedade.

Para justificar o veto, foi indicado que não foi realizado estudo sobre o impacto financeiro causado pela criação do cadastro. Por outro lado, também não foi visto prejuízo em relação à transparência, uma vez que, no artigo 5º, da Portaria nº 288, de 2 de julho de 2020, do Ministério do Meio Ambiente, que institui o Programa Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais - Floresta+, já há previsão de registro e a integração de dados de projetos de serviços ambientais.

O veto mais polêmico, porém, reside na retirada de todos os incentivos fiscais previstos inicialmente, o que também seria um propulsor para a política de pagamento de serviços ambientais.

A justificativa do veto está abaixo transcrita e transparece que aquele se pautou somente na questão financeiro-orçamentária, demonstrando a falta de interesse governamental em renunciar receita em prol do meio ambiente:

Ademais, possui óbice jurídico em relação ao art. 113 do ADCT e contraria o interesse público quanto aos art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), art. 116 da Lei nº 13.898/2019 (LDO/2020) e ao art. 125 da Lei nº 14.116/2020 (LDO/2021), haja vista renúncia de receita, sem prazo de vigência que possibilite sua reavaliação temporária, sem apresentar as estimativas de impacto financeiro-orçamentário, a declaração do ordenador de despesa e as compensações necessárias.

Além disso, a proposta incorre na inobservância de que o prazo de vigência do benefício fiscal deve conter cláusula de, no máximo, 5 anos, conforme estabelecido no art. 137, da Lei nº 14.116/2020 (LDO/2021)." (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2021).

Ambientalistas defendem que tal veto tirou um dos grandes instrumentos para promoção da política ambiental recém aprovada. Segundo CARRERA (2021):

Lastimavelmente, um dos instrumentos trazidos pelo texto legal, no Art. 19 que, certamente promoveriam o despertar do interesse de proprietários de áreas privadas para o Pagamento de Serviços Ambientais – PSA, foram totalmente vetados. Eram benefícios fiscais que poderiam ser estabelecidos em relação a importantes fatores, tais como: incentivos tributários destinados a promover mudanças nos padrões de produção e de gestão dos recursos naturais para incorporação da sustentabilidade ambiental, bem como a fomentar a recuperação de áreas degradadas; incentivos tributários para pessoas físicas e jurídicas que financiem o PFPSA; créditos com juros diferenciados destinados à produção de mudas de espécies nativas, à recuperação de áreas degradadas e à restauração de ecossistemas em áreas prioritárias para a conservação, em Área de Preservação Permanente e Reserva Legal em bacias hidrográficas consideradas críticas; assistência técnica e incentivos creditícios para o manejo sustentável da biodiversidade e demais recursos naturais; programa de educação ambiental destinado especialmente a populações tradicionais, a agricultores familiares e a empreendedores familiares rurais, com vistas a disseminar os benefícios da conservação ambiental e medidas de incentivo a compras de produtos sustentáveis associados a ações de conservação e prestação de serviços ambientais na propriedade ou posse.

Desta forma, percebe-se que os vetos presidenciais à Lei 14.119/2021 tiveram como fundamento questões econômicas, o que representa um retrocesso à conservação do meio ambiente e pode, com o tempo, significar o esvaziamento da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

5.4. Outros apontamentos à Lei 14.119/2021

Um ponto importante da Lei nº 14.119/2021 reside no fato de que somente áreas que estejam regulares com suas obrigações ambientais poderão receber recursos do Programa Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Tal questão está esculpida no artigo 10 da mencionada lei, que determina que veda o direcionamento de recursos públicos para pessoas físicas ou jurídicas que estejam inadimplentes com termos de ajustamento de conduta ou compromisso firmados com órgãos competentes; bem como veda que haja pagamento por serviços ambientais prestados em áreas embargadas por órgãos do SISNAMA.

De igual forma, para áreas privadas, somente poderão receber recursos os imóveis que estejam inscritos no Cadastro Ambiental Rural (CAR), se for rural, ou que estejam em conformidade com o plano diretor municipal, se urbano, nos termos do artigo 9º, da Lei 14.119/2021.

A Lei em estudo também modificou a Lei 8.212/1991, com inclusão do §9º, ao seu artigo 12, de modo a deixar claro que não descaracteriza a condição de segurado especial a participação em programas e ações de pagamento por serviços ambientais. Tal modificação mostra a preocupação de que os recursos advindos do pagamento por serviços ambientais sejam uma forma complementar de renda para pessoas em situação econômica vulnerável.

Também houve alteração da Lei 8.629/1993, de modo a excluir do cálculo de produtividade de imóveis sujeitos à desapropriação para fins de reforma agrária as áreas com remanescentes de vegetação nativa efetivamente conservada não protegidas pela legislação ambiental e não submetidas a exploração. Tal alteração demonstra a preocupação do legislador de não taxar de “improdutivo” um imóvel que desempenhe um importante papel na proteção do meio ambiente.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em tempos de pandemia, além das preocupações em relação ao combate ao avanço do coronavírus, não pode ser perdida a oportunidade de reflexão em relação à necessidade de preservação do meio ambiente. Afinal, a degradação desenfreada de áreas virgens poderá induzir ao aparecimento de novas outras doenças, cujos vetores ainda não tiveram contato com o ser humano, deflagrando novas pandemias. Neste sentido, a importância dos serviços ecossistêmicos deve orientar o desenvolvimento econômico e, por consequência, a legislação regente.

No âmbito do Direito Ambiental, há uma mudança no sentido de extrapolar suas ações, antes pautadas em preceitos de comando e controle, para ações de incentivo à preservação. Neste sentido, a legislação ambiental, que antes era pautada nos princípios do “poluidor-pagador” e “usuário-pagador”, agora também está calçada no princípio do “protetor-recebedor”, mostrando a importância de beneficiar aqueles que se propõem a preservar ou recuperar o meio ambiente.

Nesta esteira, surge a Lei 14.119/2021, que veio para suprir a ausência de normativo legal de incentivo ambiental, com a criação da Política Nacional de Pagamento por Serviços

Ambientais. Como ponto positivo desta lei, deve-se citar a preocupação de direcionamento de recursos para população economicamente vulnerável, como pequenos agricultores, indígenas e quilombolas, mostrando que o pagamento por serviços ambientais pode se tornar um instrumento de diminuição da desigualdade social.

Por outro lado, muito embora a norma recém aprovada se mostre um grande avanço em prol do desenvolvimento sustentável, infelizmente, durante os trâmites legislativos, aquela sofreu inúmeros vetos e alterações, que acabaram por retirar importantes instrumentos para promoção da política de pagamento por serviços ambientais, como a exclusão de incentivos fiscais para os atores envolvidos em políticas de pagamento por serviços ambientais.

Como a grande aposta legislativa em relação ao financiamento da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais recaí sobre a iniciativa privada, o governo terá que se esforçar para divulgar seus programas ambientais, de modo a manter seu constante fluxo financeiro. Caso a iniciativa de divulgação não seja bem-sucedida, a Lei 14.119/2021 poderá ser esvaziada, com a perda de uma ótima oportunidade para a preservação do meio ambiente.

De todo o exposto, nota-se que o presente texto apresentou uma latente contribuição teórica, por explorar os principais pontos relevantes da Lei 14.119/2021. Em adição, o presente artigo apresentou também, uma contribuição prática, tanto para operadores do direito, quanto para formuladores de políticas públicas, uma vez que o presente artigo demonstra as principais fragilidades da novel legislação, que podem ser aprimoradas com o tempo.

É importante revelar as limitações do presente estudo. Como a Lei 14.119/2021 é recente e ainda não foi regulamentada, somente a prática poderá revelar o sucesso (ou insucesso) desta nova política de Direito Ambiental.

Por fim, revela-se que esta temática é profunda, interdisciplinar, complexa e de ampla abordagem. Percebe-se que novos estudos são necessários, em especial, focados nos resultados dos futuros projetos que serão implantadas com base na Lei 14.119/2021.

REFERÊNCIAS

ALTMANN, Alexandre. Princípio do Preservador-Recebedor: Contribuições para a Consolidação de um Novo Princípio de Direito Ambiental a Partir do Sistema de Pagamento por Serviços Ambientais. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131207160003_4833.pdf>. Acesso em 13 mar. 2021.

_____. Pagamento por Serviços Ambientais: Aspectos Jurídicos para a sua Aplicação no Brasil. Disponível em:

<http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131031141425_2097.pdf>. Acesso em 18 mar. 2021.

CARRERA, Francisco. Nova lei sobre pagamento de serviços ambientais. Disponível em: <<https://direitoambiental.com/nova-lei-sobre-pagamento-de-servicos-ambientais/>>. Acesso em 17 mar. 2021.

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Projeto de Lei nº 312, de 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1796894&filenome=Tramitacao-PL+312/2015>
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1796894&filenome=Tramitacao-PL+312/2015>. Acesso em 15 mar. 2021.

FOLETO, Eliane M.; LEITE; Michele B. Perspectivas do Pagamento por Serviços Ambientais e Exemplos de Caso no Brasil. REA – Revista de estudos ambientais (Online) v.13, n. 1, p. 6-17, jan/jun/2011. Disponível em: <<https://bu.furb.br/ojs/index.php/rea/article/view/1537/1570>>. Acesso em 10 mar. 2021.

HUPFFER, Haide M.; WEYERMULLER, André R.; WACLAWOVSKY, William G. Uma análise sistêmica do princípio do protetor -recebedor na institucionalização de programas de compensação por serviços ambientais. Ambient. soc., São Paulo, v. 14, n. 1, p. 95-114, jun/2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2011000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 mar. 2021.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem nº 10, de 13 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2021/lei-14119-13-janeiro-2021-790989-veto-162149-pl.html>>. Acesso em 17 mar. 2021.

SENADO FEDERAL. Parecer nº 196, de 2020 -PLEN/SF. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8915178&ts=1608159567532&disposition=inline#:~:text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Pagamento%20por%20Servi%C3%A7os%20Ambientais%20e,adequ%C3%A1%20das%20%C3%A0%20nova%20pol%C3%ADtica.>>>. Acesso em 17 mar. 2021.

STANTON, Márcia S. A política nacional e o programa federal de pagamento por serviços ambientais. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-jan-22/marcia-stanton-pagamento-servicos-ambientais>>. Acesso em 16 de mar. 2021.

WWF-Brasil. Lei de Pagamento por Serviços Ambientais entra em vigor com veto a mecanismos de transparência. Disponível: <https://www.wwf.org.br/informacoes/noticias_meio_ambiente_e_natureza/?77669/Lei-de-Pagamento-por-Servicos-Ambientais-entra-em-vigor-com-veto-a-mecanismos-de-transparencia>. Acesso em 16 mar. 2021.