



PUC-SP

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO**

**Paulo Dimas Debellis Mascaretti Junior
RA00227154**

**A Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais: Uma análise da Lei 14.119
de 2021 como forma de incentivo à conservação dos recursos naturais e da
biodiversidade no Brasil**

São Paulo
2023

**A Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais: Uma análise da
Lei 14.119 de 2021 como forma de incentivo à conservação dos recursos
naturais e da biodiversidade no Brasil**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito, orientado pelo Prof. Luiz Antônio de Souza.

Dedico este Trabalho de Conclusão de Curso aos meus pais Paulo Dimas Debellis Mascaretti e Vanessa Hyppolito da Silva Mascaretti e aos meus irmãos Rafael Hyppolito Debellis Mascaretti, Vinicius Marchetti Debellis Mascaretti, Bruno Marchetti Debellis Mascaretti e Thiago Marchetti Debellis Mascaretti, com o meu mais sincero amor.

AGRADECIMENTOS

Enalteço o meu eterno agradecimento aos meus pais, Paulo Dimas Debellis Mascaretti e Vanessa Hyppolito da Silva Mascaretti, por sempre respeitarem, incentivarem e possibilitarem a concretização dos meus anseios.

Registro também o meu agradecimento aos meus queridos amigos e colegas de curso Leonardo Morimoto, Rafaella Ayoub, Davi Choi, João Melo, Tiago Nores, Pedro Maués, Matheus Vendramini, Felipe Martins, Pedro Amaral e Maria Ester Iversson por me proporcionarem momentos de alegria e companheirismo durante todos os cinco anos.

No mais, consigno o meu agradecimento ao Professor Luiz Antônio de Souza e a Professora Julia Baroli Sadalla por se interessarem pelo o tema escolhido e me orientarem para a elaboração deste trabalho.

Como forma de compreensão e apoio que recebi, durante a finalização do trabalho, expresso o meu agradecimento à Dra. Gladys Maluf Chamma, com quem estou tendo a oportunidade de estagiar e conhecer o dia-a-dia de uma incrível operadora do direito atuante na área da Família e Sucessões.

Por fim, sinalizo a minha eterna gratidão à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), que consolidou, em mim, vetores como o da dignidade da pessoa humana valores democráticos que guardarei para sempre.

EPÍGRAFE

Forneces-me o alimento¹
Devolvo-te o excremento
Cuspo e te piso

Corto tuas veias
E bebo o teu sangue
Arranco teus membros
Porque sabes que um dia
Render-me-ei a teus pés,
Vestindo o que te arranquei,
Para que me engulas.
Então, serei pó
E como pó,
Sentirei o que sentes!

¹ REIS, Paulo. **O homem e a Terra.**

RESUMO

A pesquisa abrange a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA) no Brasil, destacando sua legislação, conceitos associados e desafios. Analisa-se o Programa Federal (PFPSA) e sua governança, benefícios, além de casos concretos. O estudo enfoca a necessidade de regulamentação, considerando o princípio protetor-recebedor e o contexto econômico. Destaca-se a importância do incentivo econômico para práticas sustentáveis, salientando a complexidade regional. Conclui-se com a visão crítica da legislação vigente e a necessidade de adaptação contínua, visando a efetiva harmonização entre desenvolvimento e preservação.

Palavras-chave: Serviços Ambientais, Legislação Ambiental, Sustentabilidade, Governança Ambiental, Pagamentos Ambientais.

ABSTRACT

This research encompasses the National Policy on Payment for Environmental Services (PNPSA) in Brazil, emphasizing its legislation, associated concepts, and challenges. The Federal Program (PFPSA) and its governance, benefits, and concrete cases are analyzed. The study focuses on the need for regulation, considering the protector-receiver principle and the economic context. The importance of economic incentives for sustainable practices is highlighted, acknowledging regional complexity. The conclusion reflects a critical view of the current legislation and the need for continuous adaptation, aiming for the effective harmonization of development and preservation.

Keywords: Environmental Services, Environmental Legislation, Sustainability, Environmental Governance, Payment for Environmental Services.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1. Introdução | 12 |
| 2. A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938 de 1981) | 14 |
| 2.1. Conceitos de concessão florestal, seguro ambiental e servidão ambiental..... | 15 |
| 2.2. Relação entre os três conceitos e suas aplicações no ordenamento jurídico brasileiro | 15 |
| 3. A Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (Lei 14.119 de 2021)..... | 16 |
| 3.1. A origem dos pagamentos por serviços ambientais no Brasil..... | 17 |
| 3.2. O princípio protetor-recebedor e a natureza jurídica de caráter econômico..... | 18 |
| 3.3. Os objetivos e as diretrizes da PNPSA..... | 20 |
| 3.4. O Programa Federal de Pagamento de Pagamento por Serviços Ambientais..... | 21 |
| 3.4.1 As ações, os objetos e os critérios de aplicação do PFPSA | 23 |
| 3.4.2 O Cadastro Nacional e o Contrato de Pagamento por Serviços Ambientais..... | 25 |
| 3.4.3 A governança..... | 26 |
| 3.4.4 Os incentivos e benefícios do Programa..... | 29 |
| 3.4.5 Casos concretos..... | 33 |
| 3.4.6 Análise crítica construtiva da Lei 14.119 de 2021 e do Programa Federal..... | 39 |
| 4. Conclusão..... | 43 |
| 5. Referências Bibliográficas..... | 45 |

1. INTRODUÇÃO

A preservação dos recursos naturais e da biodiversidade é um desafio premente em um mundo em constante transformação. A crescente conscientização sobre a importância da conservação ambiental trouxe à tona a necessidade de abordagens inovadoras que promovam a harmonia entre o desenvolvimento socioeconômico e a proteção do meio ambiente. Nesse contexto, a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), estabelecida pela Lei 14.119 de 2021, representa um marco significativo na legislação ambiental brasileira.

Este trabalho visa a uma análise profunda e construtiva da PNPSA, explorando suas conexões com princípios fundamentais, como o "protetor-recebedor" e o conceito de servidão ambiental, bem como seu alinhamento com a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecida pela Lei 6.938 de 1981. A PNPSA, como um mecanismo de caráter econômico, tem o propósito de preservar, aprimorar e restaurar a qualidade do ambiente, ao mesmo tempo em que assegura as condições necessárias para o progresso socioeconômico e a proteção da dignidade da vida humana.

Este estudo aborda questões atuais e prementes, como a sustentabilidade e a conservação, buscando entender de que maneira as políticas públicas podem oferecer soluções e medidas mitigantes para garantir um maior equilíbrio ambiental. Além disso, visa a promover uma melhor qualidade de vida para a sociedade brasileira, na medida em que contribui para a preservação dos recursos naturais e da biodiversidade.

Ao longo deste trabalho, exploraremos os objetivos traçados, que incluem a análise da relação entre a PNPSA e a Política Nacional do Meio Ambiente, a identificação dos serviços ambientais definidos pela Lei 14.119 de 2021 e seus benefícios à sociedade, a compreensão das entidades públicas e particulares envolvidas nos programas de pagamento por serviços ambientais, bem como os critérios estabelecidos para a seleção de beneficiários. Adicionalmente, examinaremos a origem das fontes de recursos financeiros para tais programas, a fiscalização e avaliação dos resultados alcançados, e, por fim, realizaremos uma análise crítica construtiva da PNPSA.

Por meio dessa pesquisa, almejamos contribuir para uma compreensão mais profunda da PNPSA, sua eficácia e como este mecanismo econômico pode ser aprimorado para atender às necessidades atuais da população e dos ecossistemas brasileiros.

A Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais surge em um momento crucial em que as ameaças à biodiversidade e aos ecossistemas são mais evidentes do que nunca. O Brasil é um país conhecido por sua vasta riqueza natural, abrigando uma diversidade de biomas e ecossistemas de valor inestimável. No entanto, esses ativos naturais enfrentam crescentes desafios devido à expansão agrícola, desmatamento, mudanças climáticas e outras atividades humanas. A degradação ambiental coloca em risco não apenas a fauna e a flora, mas também a qualidade de vida das comunidades que dependem desses recursos para seu sustento e bem-estar.

Nesse contexto, a PNPSA representa um avanço notável, pois busca conciliar a necessidade de desenvolvimento econômico com a proteção dos recursos naturais. Ela reconhece que a conservação do meio ambiente não é apenas uma responsabilidade governamental, mas uma tarefa compartilhada por todos os setores da sociedade. Através de mecanismos de incentivo financeiro, a PNPSA pretende promover ações de conservação e restauração dos ecossistemas, estimulando a participação ativa de proprietários rurais, comunidades tradicionais e demais atores envolvidos na preservação do ambiente. Neste trabalho, examinaremos a implementação e eficácia dessa política inovadora, bem como suas implicações para a sustentabilidade ambiental e o progresso socioeconômico do Brasil.

A partir deste ponto, exploraremos em detalhes os elementos que compõem a PNPSA, desde os serviços ambientais definidos pela legislação até os mecanismos de financiamento, monitoramento e avaliação. Também investigaremos como a PNPSA se alinha com a Política Nacional do Meio Ambiente e os princípios constitucionais, como a promoção do desenvolvimento sustentável e a proteção da dignidade humana. Além disso, analisaremos as oportunidades e desafios que a PNPSA apresenta, identificando áreas que podem ser aprimoradas para garantir que o Brasil possa enfrentar com sucesso os desafios ambientais do século XXI.

A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (LEI 6.938 DE 1981)

A Lei 6.938 de 1981, conhecida como a "Lei da Política Nacional do Meio Ambiente," representa um marco na legislação ambiental brasileira. Esta lei estabelece os princípios e diretrizes gerais para a proteção do meio ambiente, a promoção do desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida da população. A importância dessa legislação reside no fato de que ela fornece a base legal para a gestão ambiental no Brasil, servindo como um quadro regulatório essencial para a tomada de decisões e a implementação de políticas ambientais em todo o país.

O princípio do “protetor-provedor recebedor”, embora possa ser extraído da Lei 6.938/81, porque encontra abrigo no art. 9º inciso XIII (que é um rol exemplificativo), e é uma variante do princípio do poluidor-pagador, encontrando incidência no instituto denominado “servidão ambiental” (regrado no art. 9º A a 9º C), e embora tivesse aplicação na prática (todavia, com pouca incidência), foi reconhecido expressamente no art. 6º inciso II da LPNRS – 12.305/10).

A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), no art. 6º, inc. II, contempla uma variante do princípio do poluidor-pagador, qual seja, o princípio do *protetor-recebedor*. Nas elucidativas palavras de Paulo Affonso Leme Machado Machado (MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 669-670), a “relação proteger-receber visa a incentivar a proteção sem ser injusta nos gravames ao protetor”. Assim, o “princípio deve levar a retribuições ou compensações econômicas quando a sociedade e o Poder Público estejam em condições de fazê-lo, mediante legislação específica”.

Esse princípio reflete a visão de que o desenvolvimento socioeconômico deve ser realizado de forma compatível com a preservação do meio ambiente, evitando a exploração predatória dos recursos naturais. A PNPSA, introduzida pela Lei 14.119 de 2021, está intrinsecamente ligada a esse princípio, uma vez que busca recompensar os serviços prestados por aqueles que protegem os ecossistemas, incentivando a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais.

Outro aspecto relevante da Lei 6.938 é a promoção da participação da sociedade na gestão ambiental. Ela estabelece mecanismos para o envolvimento da comunidade na tomada de decisões, incluindo a realização de audiências públicas e a criação de conselhos e órgãos colegiados que auxiliam na formulação e implementação de políticas ambientais. A participação pública é essencial para garantir que as políticas ambientais sejam eficazes e atendam às necessidades da sociedade, e essa abordagem democrática é um elemento crucial na análise da relação entre a PNPSA e a Política Nacional do Meio Ambiente.

Em resumo, a Lei 6.938 de 1981 desempenha um papel fundamental na estrutura legal e conceitual da gestão ambiental no Brasil. Ela estabelece os alicerces para a conservação dos recursos naturais e a busca do desenvolvimento sustentável, princípios que se entrelaçam com os objetivos da PNPSA. A compreensão da interação entre essas duas legislações é essencial para avaliar como o Brasil está respondendo aos desafios ambientais contemporâneos e como as políticas públicas podem contribuir para a conservação dos recursos naturais e da biodiversidade.

CONCEITOS DE CONCESSÃO FLORESTAL, SEGURO AMBIENTAL E SERVIDÃO AMBIENTAL

CONCESSÃO FLORESTAL

A concessão florestal é um instrumento crucial na administração sustentável das florestas públicas. Envolve a autorização concedida pelo Estado a terceiros, como empresas ou organizações, para explorar recursos naturais, principalmente madeira, de maneira legal e ecologicamente responsável. Essa autorização é obrigatoriamente obtida por meio de licitação, seguindo critérios que visam à preservação e ao uso sustentável dos ecossistemas florestais.

As concessões florestais desempenham um papel importante na busca de equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a conservação dos recursos naturais. Elas estabelecem diretrizes rígidas para a exploração de florestas, incentivando a regeneração das áreas afetadas. Assim, as concessões florestais contribuem significativamente para a promoção da sustentabilidade ambiental.

SEGURO AMBIENTAL

O seguro ambiental é um mecanismo financeiro projetado para mitigar os riscos financeiros associados a danos ambientais. Esses danos podem resultar de diversas fontes, como poluição, desastres naturais ou acidentes industriais. O seguro ambiental é adquirido por empresas, organizações governamentais ou proprietários de ativos ambientalmente sensíveis, com o objetivo de proteger seus ativos e recursos financeiros em caso de eventos adversos.

SERVIDÃO AMBIENTAL

A servidão ambiental é um conceito que se refere à restrição voluntária imposta a propriedades privadas para a conservação e preservação de valores ambientais significativos. Isso implica que o proprietário da terra concorda em limitar o uso da propriedade de forma a proteger ecossistemas sensíveis, habitats naturais ou recursos hídricos. Essa restrição pode ser estabelecida por meio de acordos legais e serve como uma ferramenta importante para a conservação de áreas de importância ecológica.

A compreensão desses conceitos é crucial para a análise da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais e sua relação com a Política Nacional do Meio Ambiente, pois eles representam abordagens específicas para a gestão e a proteção dos recursos naturais e do meio ambiente.

A interconexão desses instrumentos no ordenamento jurídico brasileiro reflete a busca por uma abordagem holística na gestão ambiental. A Concessão Florestal incentiva práticas sustentáveis na exploração de recursos naturais, o Seguro Ambiental mitiga os riscos financeiros associados a possíveis danos, e a Servidão Ambiental contribui para a preservação de áreas ecologicamente significativas. Juntos, esses conceitos formam um conjunto robusto de ferramentas para promover a sustentabilidade, reforçando o compromisso do Brasil com a conservação ambiental e o uso responsável de seus recursos naturais.

UMA ANÁLISE APROFUNDADA DA LEI

Ao longo desta seção, os elementos essenciais que compõem o arcabouço legal serão desvendados, delineando conceitos, objetivos e diretrizes que norteiam a abordagem nacional para a compensação de serviços ambientais. Com o propósito de proporcionar uma compreensão abrangente, esta análise não se restringe à interpretação literal dos artigos e parágrafos, mas explora também o contexto mais amplo em que a legislação se insere.

É de suma importância a análise aprofundada da lei, pois permite observar a necessidade do incentivo à conservação dos recursos naturais e da biodiversidade no Brasil. Nesse sentido, a legislação não apenas estabelece diretrizes para a compensação de serviços ambientais, mas também busca promover uma mudança paradigmática na relação entre sociedade, economia e meio ambiente. A compreensão das alterações promovidas em leis anteriores é crucial para contextualizar a integração da Lei 14.119/2021 no panorama jurídico ambiental do país.

Ademais, a análise aborda as definições fundamentais apresentadas pelo primeiro capítulo da lei, desdobrando conceitos como ecossistema, serviços ecossistêmicos, serviços ambientais, pagador e provedor de serviços ambientais. Destaca-se a exploração das modalidades de pagamento, considerando suas implicações práticas e contribuições potenciais para a conservação ambiental e o desenvolvimento sustentável. Assim, este capítulo visa não apenas decifrar a legislação em sua forma escrita, mas proporcionar uma compreensão ampla e contextualizada do impacto da PNPSA na preservação dos recursos naturais e na promoção da biodiversidade no Brasil.

CAPÍTULO I

O primeiro capítulo da Lei 14.119/2021, intitulado "Disposições Gerais", estabelece os fundamentos e estruturas essenciais da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA). A legislação visa definir conceitos, objetivos, diretrizes e critérios para a implementação dessa política. Além disso, cria instrumentos fundamentais, como o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA) e o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA). Importante destacar que essa lei promove alterações em leis anteriores, como as Leis nº 8.212/1991, 8.629/1993 e 6.015/1973.

Art. 1º Esta Lei define conceitos, objetivos, diretrizes, ações e critérios de implantação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), institui o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA) e o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA), dispõe sobre os contratos de pagamento por serviços ambientais e altera as Leis n os 8.212, de 24 de julho de 1991 , 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 , e 6.015, de 31 de dezembro de 1973 .²

A seção inicial traz definições cruciais para a compreensão do contexto, como o conceito de ecossistema e serviços ecossistêmicos, que se subdividem em serviços de provisão, suporte, regulação e culturais. Adicionalmente, a lei define serviços ambientais como atividades que favorecem a manutenção, recuperação ou melhoria dos serviços ecossistêmicos. O pagamento por serviços ambientais é caracterizado como uma transação voluntária em que um pagador transfere recursos financeiros ou outra forma de remuneração a um provedor desses serviços.

A legislação também especifica os agentes envolvidos nesse processo. O pagador de serviços ambientais pode ser público, privado ou do terceiro setor, enquanto o provedor é a entidade, seja ela pessoa física ou jurídica, que atende aos critérios de elegibilidade e contribui para a manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais dos ecossistemas.

No tocante às modalidades de pagamento, o artigo 3º apresenta diversas opções, incluindo pagamento direto, prestação de melhorias sociais, compensação vinculada a certificados de redução de emissões, títulos verdes, comodato e a Cota de Reserva Ambiental (CRA). A legislação ainda permite a criação de outras modalidades por meio de atos normativos do órgão gestor da PNPSA, enfatizando a necessidade de pactuação prévia entre pagadores e provedores de serviços ambientais. Esse capítulo estabelece, assim, as bases conceituais e

² LEI N° 14.119, DE 13 DE JANEIRO DE 2021. Planalto.gov.br.

operacionais para a implementação efetiva da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

Art. 3º São modalidades de pagamento por serviços ambientais, entre outras:

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 pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

§ 1º Outras modalidades de pagamento por serviços ambientais poderão ser estabelecidas por atos normativos do órgão gestor da PNPSA.

§ 2º As modalidades de pagamento deverão ser previamente pactuadas entre pagadores e provedores de serviços ambientais.³

O Artigo 3º da Lei 14.119/2021 apresenta uma gama abrangente de modalidades de pagamento por serviços ambientais, refletindo a variedade de abordagens possíveis na compensação pela preservação, recuperação ou melhoria dos serviços ecossistêmicos. Cada modalidade delinea estratégias específicas, permitindo uma flexibilidade que se alinha com a diversidade dos ecossistemas e das práticas de conservação.

A primeira modalidade, o pagamento direto (monetário ou não monetário), destaca-se pela simplicidade e eficácia, permitindo que os provedores de serviços ambientais recebam compensações financeiras ou benefícios tangíveis diretamente pelos serviços prestados. Essa

³ LEI Nº 14.119, DE 13 DE JANEIRO DE 2021. Planalto.gov.br.

abordagem direta pode facilitar a implementação prática da lei, pois simplifica a transação entre pagadores e provedores.

A segunda modalidade, a prestação de melhorias sociais a comunidades rurais e urbanas, amplia o escopo da compensação, reconhecendo não apenas o impacto ambiental, mas também os benefícios sociais gerados pelos serviços ecossistêmicos. Isso promove uma abordagem integrada, considerando as comunidades locais como partes fundamentais do ecossistema.

A compensação vinculada a certificados de redução de emissões por desmatamento e degradação, como indicado na terceira modalidade, demonstra um alinhamento com esforços globais para combater as mudanças climáticas. Essa abordagem busca incentivar a redução das emissões de gases de efeito estufa, estabelecendo uma conexão direta entre a preservação ambiental e os objetivos climáticos.

A inclusão de títulos verdes (green bonds) como a quarta modalidade destaca uma inovação financeira, proporcionando instrumentos de investimento específicos para projetos ambientais. Esses títulos podem atrair investidores conscientes da sustentabilidade, ampliando as fontes de financiamento para a preservação ambiental.

A modalidade de comodato, na quinta posição, representa uma forma de empréstimo de uso, onde os benefícios dos serviços ambientais são compartilhados temporariamente entre pagadores e provedores. Essa abordagem promove a colaboração e a corresponsabilidade na gestão sustentável dos recursos naturais.

Por fim, a Cota de Reserva Ambiental⁴ (CRA), instituída pela Lei nº 12.651/2012, constitui uma modalidade específica, já existente, de compensação ambiental no contexto brasileiro. Sua inclusão reforça a integração da Lei 14.119/2021 com legislações anteriores relacionadas à preservação ambiental.

Importante ressaltar que as CRAs dão direito apenas à regularização do passivo ambiental de quem compra. A responsabilidade pela

⁴ REDAÇÃO ((O))ECO. O que são Cotas de Reserva Ambiental (CRAs) - ((o))eco.

manutenção da vegetação nativa, assim como a propriedade da terra, continua a ser do vendedor. (Dicionário Ambiental, OEKO- 2015)

Os parágrafos subsequentes do Artigo 3º estabelecem flexibilidade adicional ao permitir que outras modalidades de pagamento por serviços ambientais sejam estabelecidas por atos normativos do órgão gestor da PNPSA. Além disso, a exigência de prévia pactuação entre pagadores e provedores de serviços ambientais visa garantir transparência, cooperação e alinhamento de interesses entre as partes envolvidas. Essa disposição reforça a natureza voluntária e negociada dessas transações, promovendo uma abordagem colaborativa na busca pela preservação ambiental.

CAPÍTULO II

O Capítulo II da Lei 14.119/2021, intitulado "Da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA)," é central na delimitação das metas e diretrizes que norteiam a implementação da política de pagamento por serviços ambientais no Brasil. Na Seção I, que trata dos Objetivos e das Diretrizes da PNPSA, o Artigo 4º estabelece objetivos amplos e abrangentes. A PNPSA visa orientar a atuação do poder público, organizações da sociedade civil e agentes privados para a manutenção, recuperação ou melhoria dos serviços ecossistêmicos em todo o território nacional. Destaca-se a busca por estimular a conservação de ecossistemas, recursos hídricos, biodiversidade, patrimônio genético e conhecimento tradicional associado, além de valorizar economicamente, socialmente e culturalmente os serviços ecossistêmicos.

O Artigo 4º também expressa a intenção de evitar a perda de vegetação nativa, a fragmentação de habitats e outros processos de degradação, contribuindo para a conservação sistêmica da paisagem. Adicionalmente, a política almeja incentivar medidas para garantir a segurança hídrica em regiões sujeitas à escassez de água e processos de desertificação, contribuir para a regulação do clima, reconhecer iniciativas individuais ou coletivas de preservação ambiental e estimular projetos privados voluntários.

O parágrafo 1º destaca a necessidade de integração da PNPSA com outras políticas setoriais e ambientais, assegurando sinergias com iniciativas relacionadas ao meio ambiente, biodiversidade, recursos hídricos, mudanças climáticas, educação ambiental, acesso ao patrimônio genético e unidades de conservação.

No Artigo 5º, as diretrizes da PNPSA são delineadas, ressaltando princípios fundamentais. A aplicação dos princípios do provedor-recebedor e do usuário-pagador, o reconhecimento do impacto positivo na qualidade de vida da população e a utilização do pagamento por serviços ambientais como instrumento de promoção do desenvolvimento social, ambiental, econômico e cultural são enfatizados. Além disso, destaca-se a complementaridade entre o pagamento por serviços ambientais e os instrumentos de comando e controle ambiental, bem como a necessidade de integração e coordenação de políticas setoriais para a manutenção e melhoria dos serviços ecossistêmicos.

Art. 5º São diretrizes da PNPSA:

I - o atendimento aos princípios do provedor-recebedor e do usuário-pagador;

II - o reconhecimento de que a manutenção, a recuperação e a melhoria dos serviços ecossistêmicos contribuem para a qualidade de vida da população;

III - a utilização do pagamento por serviços ambientais como instrumento de promoção do desenvolvimento social, ambiental, econômico e cultural das populações em área rural e urbana e dos produtores rurais, em especial das comunidades tradicionais, dos povos indígenas e dos agricultores familiares;

IV - a complementaridade do pagamento por serviços ambientais em relação aos instrumentos de comando e controle relacionados à conservação do meio ambiente;

V - a integração e a coordenação das políticas de meio ambiente, de recursos hídricos, de agricultura, de energia, de transporte, de pesca, de aquicultura e de desenvolvimento urbano, entre outras, com vistas à manutenção, à recuperação ou à melhoria dos serviços ecossistêmicos;

VI - a complementaridade e a coordenação entre programas e projetos de pagamentos por serviços ambientais implantados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal, pelos Municípios, pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, pela iniciativa privada, por Oscip e por outras organizações não governamentais, consideradas as especificidades ambientais e socioeconômicas dos diferentes biomas, regiões e bacias hidrográficas, e observados os princípios estabelecidos nesta Lei;

VII - o reconhecimento do setor privado, das Oscip e de outras organizações não governamentais como organizadores, financiadores e gestores de projetos de pagamento por serviços ambientais, paralelamente ao setor público, e como indutores de mercados voluntários;

VIII - a publicidade, a transparência e o controle social nas relações entre o pagador e o provedor dos serviços ambientais prestados;

IX - a adequação do imóvel rural e urbano à legislação ambiental;

X - o aprimoramento dos métodos de monitoramento, de verificação, de avaliação e de certificação dos serviços ambientais prestados;

- XI - o resguardo da proporcionalidade no pagamento por serviços ambientais prestados;
- XII - a inclusão socioeconômica e a regularização ambiental de populações rurais em situação de vulnerabilidade, em consonância com as disposições da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 .

A PNPSA busca promover a complementaridade e coordenação entre os diferentes programas e projetos de pagamento por serviços ambientais implantados por entidades públicas e privadas, reconhecendo a importância do setor privado, das OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) e de outras organizações não governamentais como participantes ativos nesse processo. A legislação ressalta ainda a necessidade de publicidade, transparência e controle social nas relações entre pagadores e provedores, bem como a adequação do imóvel rural e urbano à legislação ambiental.

Finalmente, as diretrizes abordam questões importantes como a inclusão socioeconômica e a regularização ambiental de populações rurais vulneráveis, em conformidade com a Lei nº 12.512/2011. Esse conjunto de diretrizes reflete a abrangência e a complexidade da abordagem proposta pela PNPSA, visando não apenas à conservação ambiental, mas à promoção do desenvolvimento sustentável em suas múltiplas dimensões.

CAPÍTULO III

O Capítulo III emerge como um pilar essencial na construção legislativa dedicada à preservação ambiental, ao instituir o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA). Este conjunto de disposições visa concretizar a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), estabelecendo as bases para a realização de pagamentos pela União. Ao abranger desde a definição das ações prioritárias até os critérios para a aplicação desses pagamentos, este capítulo posiciona-se como um instrumento vital para a conservação, recuperação e melhoria do ambiente, enquanto estabelece incentivos concretos para aqueles que

desempenham um papel fundamental na proteção da biodiversidade e dos recursos hídricos. Esta seção da legislação destaca-se não apenas pela sua importância prática na preservação ambiental, mas também por sua abordagem inclusiva ao priorizar comunidades tradicionais, povos indígenas, agricultores familiares e empreendedores familiares rurais. Assim, o Capítulo III surge como um marco inovador na busca por equilíbrio entre desenvolvimento sustentável e a conservação do nosso precioso patrimônio natural.

Seção I - Disposições Gerais

O Artigo 6º institui o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA), sob a jurisdição do órgão central do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Este programa tem como principal objetivo concretizar a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA) ao efetuar pagamentos pela União. Esses pagamentos são direcionados para ações de manutenção, recuperação e melhoria da cobertura vegetal em áreas prioritárias para a conservação, no combate à fragmentação de habitats, na formação de corredores de biodiversidade e na preservação dos recursos hídricos.

O §1º destaca a flexibilidade do programa ao permitir a identificação de novos potenciais provedores, além de ressaltar a prioridade de contratação de serviços ambientais providos por comunidades tradicionais, povos indígenas, agricultores familiares e empreendedores familiares rurais. O §3º fortalece a atuação do PFPSA ao priorizar parcerias com cooperativas, associações civis e outras formas associativas, promovendo a escalabilidade e o envolvimento amplo na implementação das ações.

O §4º estabelece requisitos gerais para participação no PFPSA, incluindo a formalização de contratos específicos, enquanto o §5º destaca a possibilidade de contratos por termo de adesão. O §6º sublinha a importância da verificação e comprovação das ações contratadas, e o §7º explora as fontes de financiamento do PFPSA, incluindo recursos de pessoas físicas, jurídicas e organismos internacionais, respeitando a preferência por doações ou sem ônus para o Tesouro Nacional.

Seção II - Das Ações do PFPSA

O Artigo 7º delinea as ações promovidas pelo PFPSA, abrangendo desde a conservação e recuperação da vegetação nativa até o manejo sustentável de sistemas agrícolas. Estas ações visam não apenas à preservação do ambiente natural, mas também à melhoria da qualidade de vida e do bem-estar da população, considerando áreas urbanas e periurbanas.

Seção III - Dos Critérios de Aplicação do PFPSA

O Artigo 8º define as áreas elegíveis para o PFPSA, incluindo terras indígenas, territórios quilombolas e unidades de conservação. O parágrafo único destaca a preferência por áreas críticas para o abastecimento público de água e aquelas prioritárias para a conservação da diversidade biológica.

Seção IV - Do Contrato de Pagamento por Serviços Ambientais

O Artigo 12º delega ao regulamento a definição de cláusulas essenciais para os contratos de pagamento por serviços ambientais, destacando direitos e obrigações do provedor e do pagador. O parágrafo único sugere a possibilidade de vinculação do contrato ao imóvel por meio da instituição de servidão ambiental.

Seção V - Da Governança

O Artigo 15º, apesar de partes vetadas, prevê um órgão colegiado para o PFPSA. Este órgão terá papel crucial na proposição de prioridades, monitoramento da conformidade dos investimentos, avaliação do programa a cada quatro anos e manifestação anual sobre o plano de aplicação de recursos.

Seção VI - Do Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA)

O Artigo 16º, mesmo com partes vetadas, institui o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA), mantido pelo órgão gestor do PFPSA. Este cadastro visa consolidar informações sobre contratos, áreas, serviços ambientais prestados e metodologias de

valoração, promovendo transparência e integração com outros sistemas de informação ambiental.

CAPÍTULO IV

O Artigo 17 estabelece importantes incentivos fiscais relacionados aos valores recebidos a título de pagamento por serviços ambientais, conforme definido no inciso IV do artigo 2º desta Lei. Uma medida significativa consiste na exclusão desses valores da base de cálculo do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), do PIS/Pasep e da Cofins. Essa isenção fiscal busca promover a atratividade e a viabilidade econômica dos contratos de pagamento por serviços ambientais, incentivando a participação de provedores e pagadores, tanto públicos quanto privados, na conservação e recuperação dos ecossistemas.

Art. 17. Os valores recebidos a título de pagamento por serviços ambientais, definido no inciso IV do caput do art. 2º desta Lei, não integram a base de cálculo do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se somente aos contratos realizados pelo poder público ou, se firmados entre particulares, desde que registrados no CNPSA, sujeitando-se o contribuinte às ações fiscalizatórias cabíveis.

O Parágrafo único destaca a abrangência desses benefícios fiscais, ressaltando que a isenção se aplica aos contratos realizados pelo poder público. Além disso, quando esses

contratos são firmados entre particulares, a isenção é condicionada ao registro no Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA). Essa condição não apenas reforça a importância do registro para a transparência e controle, mas também estabelece a necessidade de conformidade com as ações fiscalizatórias, garantindo a integridade e legitimidade dos benefícios concedidos.

Em síntese, o Capítulo IV visa aprimorar o cenário de incentivos para o engajamento em serviços ambientais, reconhecendo a importância estratégica dessas práticas na preservação dos ecossistemas e promovendo uma abordagem pró-ativa na busca por soluções sustentáveis. Esses incentivos fiscais, ao aliviar a carga tributária sobre os valores recebidos, visam estimular a participação de diversos setores na construção de um modelo de desenvolvimento mais equilibrado e comprometido com a conservação do meio ambiente.

CAPÍTULO V

O Capítulo V desta legislação consolida as disposições finais, delineando aspectos cruciais para a implementação efetiva da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA). O Artigo 20 autoriza a União a estabelecer parcerias fundamentais, mediante convênios com Estados, o Distrito Federal, Municípios e entidades de direito público, assim como termos de parceria com organizações da sociedade civil. Esta abertura para cooperação evidencia a busca por uma abordagem colaborativa e descentralizada na execução da PNPSA, fortalecendo o engajamento de diferentes esferas governamentais e da sociedade.

No Artigo 21, destaca-se a importância da gestão dos recursos hídricos, ao permitir que as receitas advindas da cobrança pelo uso desses recursos sejam direcionadas para ações de pagamento por serviços ambientais. Esta disposição alinha-se com o compromisso de promover a conservação e melhoria da quantidade e qualidade dos recursos hídricos, reforçando a interconexão entre as áreas prioritárias para a preservação ambiental.

O Artigo 22 introduz uma perspectiva inovadora ao estipular que as obrigações derivadas dos contratos de pagamento por serviços ambientais, relacionadas à conservação ou restauração da vegetação nativa em imóveis particulares, têm natureza propter rem. Isso significa que tais obrigações são vinculadas ao próprio imóvel e devem ser assumidas pelo adquirente, garantindo a continuidade dos compromissos contratuais.

Art. 22. As obrigações constantes de contratos de pagamento por serviços ambientais, quando se referirem à conservação ou restauração da vegetação nativa em imóveis particulares, ou mesmo à adoção ou manutenção de determinadas práticas agrícolas, agroflorestais ou agrossilvopastoris, têm natureza propter rem e devem ser cumpridas pelo adquirente do imóvel nas condições estabelecidas contratualmente.

Os Artigos 23, 24 e 25 apresentam modificações em leis existentes para incluir explicitamente a participação em programas e ações de pagamento por serviços ambientais em diferentes contextos legais, destacando a incorporação e reconhecimento desta abordagem em diferentes esferas normativas.

Por fim, o Artigo 26 estabelece a data de vigência desta lei, marcando o início de uma era em que o pagamento por serviços ambientais se posiciona como uma ferramenta legislativa robusta e essencial para a promoção da sustentabilidade ambiental no Brasil.

A ORIGEM DOS PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS NO BRASIL

O conceito de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) tem suas raízes na preocupação global com a conservação dos ecossistemas e na necessidade de incentivar práticas sustentáveis. No Brasil, a trajetória dos Pagamentos por Serviços Ambientais teve início com a crescente compreensão da importância dos serviços ecossistêmicos para a sociedade e o reconhecimento de que a conservação ambiental não é apenas uma responsabilidade do Estado, mas uma tarefa compartilhada entre governos, setor privado e comunidades locais.

DÉCADA DE 2000

O marco inicial pode ser identificado na década de 2000, quando o país testemunhou um aumento nas discussões sobre a valoração dos serviços ambientais e sua inclusão nas estratégias de desenvolvimento sustentável. Essa conscientização levou à implementação de projetos-piloto em algumas regiões, visando recompensar financeiramente aqueles que desempenhavam um papel ativo na preservação ambiental.

LEI DA BIODIVERSIDADE (2000)

A promulgação da Lei da Biodiversidade⁵ (Lei nº 11.516/2007) foi um passo importante, estabelecendo as bases para a regulamentação dos Pagamentos por Serviços Ambientais. Essa legislação reconheceu a importância dos ativos biológicos e criou um ambiente propício para o desenvolvimento de instrumentos financeiros destinados à conservação da biodiversidade.

POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE (1981) E CÓDIGO FLORESTAL (2012)

A Política Nacional do Meio Ambiente⁶ (Lei nº 6.938/1981) e o Código Florestal⁷ (Lei nº 12.651/2012) forneceram a base legal para a implementação de programas e projetos de Pagamento por Serviços Ambientais. Essas legislações destacam a importância da preservação da vegetação nativa, da conservação da biodiversidade e do uso sustentável dos recursos naturais.

⁵ LEI Nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000.. Planalto.gov.br.

⁶ LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981 Planalto.gov.br.

⁷ LEI Nº 12.651, DE 25 DE MAIO DE 2012. Planalto.gov.br.

ESTRATÉGIAS ESTADUAIS E PROJETOS LOCAIS

Além das iniciativas de abrangência nacional, diversos estados brasileiros desenvolveram estratégias próprias de Pagamento por Serviços Ambientais. Projetos locais, muitas vezes em parceria com organizações não governamentais e setor privado, foram implementados visando à conservação de ecossistemas específicos, como florestas, bacias hidrográficas e áreas de recarga de aquíferos.

PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS E A PNPSA

A consolidação dos Pagamentos por Serviços Ambientais no Brasil ganhou um impulso significativo com a criação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), instituída pela Lei nº 14.675/2021. Essa legislação estabelece diretrizes nacionais, define os critérios para a realização dos pagamentos e promove a integração de esforços entre diferentes setores da sociedade.

A origem dos Pagamentos por Serviços Ambientais no Brasil reflete a evolução do entendimento sobre a importância da conservação ambiental. Desde os primeiros passos na década de 2000 até a consolidação recente por meio da PNPSA, o Brasil demonstra um compromisso crescente com práticas que reconhecem e recompensam aqueles que contribuem para a preservação dos serviços ecossistêmicos essenciais para a sociedade.

O PRINCÍPIO PROTETOR-RECEBEDOR E SUA NATUREZA JURÍDICA DE CARÁTER ECONÔMICO

O princípio protetor-recebedor representa um alicerce fundamental no ordenamento jurídico, especialmente no âmbito das relações contratuais e das normativas de proteção ao consumidor. Este capítulo busca aprofundar a compreensão desse princípio, destacando sua natureza jurídica de caráter econômico, as implicações em diversos contextos legais e seu papel na busca por equidade nas relações contratuais.

O princípio protetor-recebedor, também conhecido como "in dubio pro consumidor", parte da premissa de que em casos de dúvida ou ambiguidade em uma relação jurídica, deve-se interpretar a norma de maneira mais favorável à parte mais vulnerável, geralmente o consumidor. Esse princípio busca equilibrar o poder nas relações contratuais, atuando como um contrapeso frente a desigualdades inerentes aos contratos e acordos. Um dos princípios basilares do direito consumerista é o *in dubio pro consumidor*, segundo o qual, havendo dúvida, a interpretação a ser adotada deve ser a mais favorável ao consumidor.⁸

A natureza jurídica de caráter econômico do princípio protetor-recebedor é evidente na medida em que visa a equilibrar as relações econômicas entre fornecedores e consumidores. Ao assegurar uma interpretação mais favorável ao consumidor, o princípio visa a prevenir abusos econômicos e promover a justiça nas transações comerciais. Nesse sentido, ele não apenas protege o indivíduo em sua esfera jurídica, mas também resguarda seus interesses econômicos.

O princípio protetor-recebedor se destaca em diversos contextos, especialmente nas relações de consumo. Sua aplicação prática ocorre em contratos de adesão, cláusulas abusivas, publicidade enganosa e demais situações em que há desigualdade entre as partes contratantes. Jurisprudências destacam sua efetividade na correção de desequilíbrios econômicos, muitas vezes resultantes da disparidade de conhecimento e poder entre consumidor e fornecedor.

Embora o princípio protetor-recebedor seja crucial para a tutela dos consumidores, surgem debates sobre seus limites e possíveis excessos. A ponderação entre proteção ao consumidor e a necessidade de segurança jurídica nas relações contratuais é um ponto de discussão. A superproteção pode gerar efeitos indesejados, influenciando negativamente a autonomia contratual e inibindo o desenvolvimento econômico.

O princípio protetor-recebedor continua a evoluir em resposta às transformações sociais e econômicas. As perspectivas futuras incluem a adaptação desse princípio às inovações tecnológicas, comércio eletrônico e novas formas contratuais. A busca por um equilíbrio

⁸ Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios Tj-df: Xxxxx-73.2020.8.07.0001 DF Xxxxx-73.2020.8.07.0001 | Jurisprudência. Jusbrasil.

dinâmico entre proteção ao consumidor e fomento econômico permanece como um desafio constante.

O princípio protetor-recebedor, ao garantir uma interpretação mais favorável ao consumidor, desempenha um papel central na promoção de relações contratuais justas e equitativas. Sua natureza jurídica de caráter econômico reflete a preocupação em mitigar as disparidades inerentes às relações comerciais, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e economicamente equilibrada.

O PROGRAMA FEDERAL DE PAGAMENTO DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

O Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA) representa uma iniciativa significativa no contexto da gestão ambiental no Brasil. Este programa, criado no âmbito do órgão central do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), estabelece diretrizes para a efetivação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA). Seu principal objetivo é possibilitar que a União efetue pagamentos a provedores de serviços ambientais, incentivando ações de manutenção, recuperação e melhoria da cobertura vegetal, bem como a preservação de recursos hídricos.

No âmbito do PFPSA, destaca-se a criação do Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA), mantido pelo órgão gestor do programa. Esse cadastro reúne informações sobre contratos realizados, áreas potenciais, serviços prestados e metodologias utilizadas na valoração dos ativos ambientais. A publicidade e a integração do CNPSA com outros sistemas, como o Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (Sinima) e o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (Sicar), reforçam a transparência e a eficácia do programa.

O Pagamento por Serviços Ambientais permite a remuneração das populações em área rural e urbana, dos produtores rurais, em especial das comunidades tradicionais, dos povos indígenas e dos agricultores familiares. Para viabilizar o pagamento, a lei ainda cria um cadastro nacional

destes beneficiários. (Agência Câmara de Notícias)⁹

No que diz respeito à elegibilidade para participação no PFPSA, diversos critérios são estabelecidos, abrangendo desde a conservação de vegetação nativa em propriedades privadas até áreas de exclusão de pesca. A priorização de serviços prestados por comunidades tradicionais, povos indígenas e agricultores familiares, aliada à preferência por parcerias com cooperativas e associações civis, destaca o compromisso do programa com a inclusão social e a promoção da sustentabilidade.

Serviços Ambientais segundo a Lei Federal Nº 14.119 13/01/2021:

serviços de provisão: os que fornecem bens ou produtos ambientais utilizados pelo ser humano para consumo ou comercialização, tais como água, alimentos, madeira, fibras e extratos, entre outros;

serviços de suporte: os que mantêm a perenidade da vida na Terra, tais como a ciclagem de nutrientes, a decomposição de resíduos, a produção, a manutenção ou a renovação da fertilidade do solo, a polinização, a dispersão de sementes, o controle de populações de potenciais pragas e de vetores potenciais de doenças humanas, a proteção contra a radiação solar ultravioleta e a manutenção da biodiversidade e do patrimônio genético;

serviços de regulação: os que concorrem para a manutenção da estabilidade dos processos ecossistêmicos, tais como o sequestro de carbono, a purificação do ar, a moderação de eventos climáticos extremos, a manutenção do equilíbrio

⁹ GOVERNO. **Governo deve regulamentar em breve pagamento por serviços ambientais** - Notícias. Portal da Câmara dos Deputados.

do ciclo hidrológico, a minimização de enchentes e secas e o controle dos processos críticos de erosão e de deslizamento de encostas;

serviços culturais: os que constituem benefícios não materiais providos pelos ecossistemas, por meio da recreação, do turismo, da identidade cultural, de experiências espirituais e estéticas e do desenvolvimento intelectual, entre outros.¹⁰

Os contratos de pagamento por serviços ambientais, essenciais para a concretização do PFPSA, são detalhadamente regulamentados, considerando direitos e obrigações tanto do provedor quanto do pagador. A possibilidade de vinculação do contrato ao imóvel por meio da instituição de servidão ambiental evidencia a abordagem inovadora do programa, que busca harmonizar interesses individuais com a preservação ambiental.

Além disso, o financiamento do PFPSA, que pode envolver recursos de pessoas físicas, jurídicas e até agências multilaterais, sob a forma de doações, ressalta a abertura do programa para parcerias diversificadas. A avaliação periódica do PFPSA, a cada quatro anos, pelo órgão colegiado previsto na legislação, reflete o compromisso com a adaptabilidade e a efetividade do programa ao longo do tempo.

Em síntese, o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais emerge como uma ferramenta inovadora no cenário ambiental brasileiro. Ao integrar mecanismos de incentivo econômico com a preservação ambiental, busca-se não apenas reconhecer o valor dos serviços ecossistêmicos, mas também promover uma mudança de paradigma em direção a práticas mais sustentáveis e equitativas no uso dos recursos naturais. O PFPSA representa, assim, um marco na construção de políticas públicas que visam à conservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável.

¹⁰ Pagamento por Serviços Ambientais (PSA). Prateleira Ambiental | Portal de Educação Ambiental.

AS AÇÕES, OS OBJETOS E OS CRITÉRIOS DE APLICAÇÃO DO PFPSA

O Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA) representa uma abordagem inovadora e abrangente no contexto da gestão ambiental brasileira. Com seu foco em ações que promovem a conservação e a melhoria do meio ambiente, o programa busca encontrar um equilíbrio delicado entre o desenvolvimento econômico e a preservação dos recursos naturais.

No âmbito das ações propostas pelo PFPSA, destaca-se a importância atribuída à conservação e recuperação da vegetação nativa. Essa iniciativa visa não apenas à exploração sustentável, mas também à regeneração de áreas previamente impactadas. A inclusão de áreas urbanas e periurbanas na conservação de remanescentes vegetais demonstra a abordagem holística do programa, reconhecendo a interconexão entre áreas naturais e ambientes urbanos.

Além disso, o PFPSA direciona esforços para a conservação e melhoria da quantidade e qualidade da água, reconhecendo a importância vital desse recurso. A atenção específica a paisagens de grande beleza cênica e a ênfase na recuperação de áreas degradadas destacam o compromisso do programa com a diversidade ambiental e a restauração ecossistêmica.

Os objetos elegíveis para participação no PFPSA abrangem desde áreas cobertas com vegetação nativa em zonas rurais e urbanas até terras indígenas e territórios quilombolas. Essa diversidade reflete a compreensão da importância de diferentes tipos de ambientes na promoção da biodiversidade e na manutenção do equilíbrio ambiental.

Os critérios de aplicação do PFPSA são delineados de maneira a garantir a eficácia do programa. Desde o enquadramento em ações específicas até a formalização de contratos específicos e a verificação rigorosa das ações ambientais, esses critérios visam assegurar que os objetivos do programa sejam alcançados de maneira transparente e responsável.

Num contexto mais amplo, a implementação do PFPSA é essencialmente uma resposta à necessidade de valorizar os serviços ambientais e reconhecer a importância econômica, social e ambiental desses serviços. A busca por parcerias com diversos setores, incluindo cooperativas e associações civis, destaca a abordagem inclusiva do programa.

Portanto, o PFPSA representa não apenas um programa de incentivo à conservação ambiental, mas também uma iniciativa que reconhece a interdependência entre saúde ambiental, bem-estar social e prosperidade econômica. Nesse contexto, o programa emerge como uma ferramenta significativa para a construção de um futuro sustentável e equilibrado para o Brasil.

O CADASTRO NACIONAL E O CONTRATO DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

O Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA) e os Contratos de Pagamento por Serviços Ambientais (CPSA) desempenham papéis cruciais na operacionalização da Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais (PNPSA) no Brasil. Em um país abençoado com vastas extensões de florestas naturais, esses instrumentos visam reconhecer, valorizar e recompensar as ações de conservação e recuperação dos recursos naturais, promovendo, assim, a sustentabilidade ambiental.

O CNPSA é um elemento central para a efetivação do programa, funcionando como um registro nacional das iniciativas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA). Essa base de dados é essencial para mapear e monitorar as ações empreendidas em diferentes regiões do país, possibilitando uma visão abrangente dos esforços de conservação. Além disso, o cadastro facilita a identificação de áreas prioritárias e a alocação eficiente de recursos, promovendo a otimização dos resultados alcançados.

Já os Contratos de Pagamento por Serviços Ambientais são os instrumentos jurídicos que formalizam as relações entre os provedores de serviços ambientais e os beneficiários, sejam eles governos, empresas ou organizações da sociedade civil. Esses contratos estabelecem as condições, obrigações e direitos das partes envolvidas, conferindo segurança jurídica e transparência ao processo. A diversidade de serviços ambientais abrangidos, como a conservação de ecossistemas, recursos hídricos, solo e biodiversidade, reflete a amplitude da abordagem adotada pela PNPSA.

A trajetória para a implementação efetiva desses instrumentos foi marcada por um processo legislativo longo e desafiador. A promulgação da Lei nº 14.119, que instituiu a

PNPSA, representou um marco significativo, estabelecendo não apenas a política em si, mas também os alicerces para o CNPSA e os CPSA. A criação do CNPSA, como um banco de dados nacional, foi um reconhecimento da importância de centralizar e organizar as informações relacionadas aos programas de PSA em todo o país.

No entanto, passado um ano desde a entrada em vigor da lei, a regulamentação pelo Poder Executivo permanece pendente. Esse processo é essencial para trazer segurança jurídica aos programas de PSA e orientar os entes federativos em suas regulamentações locais. A expectativa é alta, tanto por parte das instituições envolvidas com PSA quanto pelos entes federativos que aguardam orientações claras para suas iniciativas locais.

A sociedade civil desempenha um papel fundamental nesse processo, contribuindo com discussões sobre instrumentos de monitoramento, transparência e governança. A necessidade de uma estrutura de governança paritária, que inclua representantes do setor público, produtivo e da sociedade civil, reflete o compromisso com uma abordagem inclusiva e participativa na implementação da PNPSA.

O CNPSA e os CPSA são peças essenciais no quebra-cabeça da Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais. Seu efetivo funcionamento e regulamentação são passos cruciais para consolidar a política no cenário nacional, reconhecendo e recompensando os esforços e práticas positivas adotadas pelos produtores em prol da conservação ambiental. À medida que o Brasil avança nesse caminho, a participação ativa da sociedade civil e a regulamentação eficaz tornam-se fundamentais para transformar o PSA em uma realidade integrada às políticas públicas do país.

A GOVERNANÇA

A governança desempenha um papel central na implementação bem-sucedida da Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais (PNPSA) no Brasil. Este capítulo explora a importância da governança no contexto do Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA) e seus desdobramentos, considerando a necessidade de uma abordagem integrada e participativa para garantir a efetividade da política.

A governança, no âmbito do PFPSA, refere-se à estrutura de tomada de decisões, coordenação de ações e estabelecimento de diretrizes para a implementação da política em nível federal. É essencial que haja uma abordagem colaborativa, envolvendo representantes do governo, setor privado e sociedade civil, para assegurar que as decisões reflitam uma variedade de perspectivas e interesses.

A criação de um órgão específico para gerir o PFPSA é um componente fundamental da governança. Esse órgão, de preferência com representação diversificada, incluindo especialistas ambientais, representantes de comunidades locais e setor empresarial, seria responsável pela elaboração de diretrizes, alocação de recursos e monitoramento da implementação do programa. A transparência e a accountability devem ser princípios norteadores, assegurando que todas as partes interessadas estejam informadas sobre as decisões e o progresso do programa.

Outro aspecto crucial da governança é a definição de critérios e padrões para a seleção de projetos e áreas prioritárias. Isso envolve a criação de mecanismos claros e objetivos para avaliar propostas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), garantindo que os recursos sejam alocados de maneira eficiente e que os resultados estejam alinhados com os objetivos da PNPSA.

A participação da sociedade civil no processo decisório é vital para fortalecer a legitimidade e eficácia da governança. Mecanismos como consultas públicas, audiências e a inclusão de representantes de organizações não governamentais asseguram que as comunidades locais e outros grupos interessados tenham voz nas decisões relacionadas ao PFPSA.

A sinergia entre os diversos níveis de governo também é um elemento essencial da governança. A coordenação entre entidades federais, estaduais e municipais é crucial para evitar redundâncias, garantir a eficiência na implementação e promover a coesão nas ações voltadas para o pagamento por serviços ambientais.

A busca por uma governança eficaz no PFPSA não termina na fase de implementação, mas estende-se ao monitoramento contínuo e à avaliação de impacto. A capacidade de

adaptação da governança às mudanças nas condições ambientais, sociais e econômicas é fundamental para garantir a relevância e sustentabilidade do programa ao longo do tempo.

A governança é um pilar fundamental na estrutura da PNPSA e do PFPSA, desempenhando um papel crucial na orientação, coordenação e avaliação de iniciativas voltadas para o pagamento por serviços ambientais. Uma governança sólida, participativa e transparente é essencial para o sucesso da política, garantindo que ela cumpra sua missão de reconhecer, valorizar e recompensar práticas de conservação que contribuam para a sustentabilidade ambiental no Brasil.

OS INCENTIVOS E BENEFÍCIOS DO PROGRAMA

O Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA) é uma iniciativa que busca fomentar a conservação e preservação ambiental no Brasil, oferecendo uma série de incentivos e benefícios para os participantes. No cerne desse programa está o estímulo financeiro, caracterizado pelo pagamento direto aos provedores de serviços ambientais, como proprietários de terras e comunidades locais. Esse pagamento é concedido como reconhecimento por práticas sustentáveis que contribuam para a proteção da biodiversidade, a conservação dos recursos hídricos e o fomento à sustentabilidade.

A elegibilidade para receber esses pagamentos está estritamente ligada a critérios ambientais, assegurando que as ações apoiadas estejam alinhadas aos objetivos de conservação ambiental. Esse enfoque busca não apenas recompensar, mas também promover efetivamente a preservação dos ecossistemas.

Além dos incentivos financeiros, o PFPSA oferece benefícios socioeconômicos, impulsionando a economia local por meio do estímulo a práticas como o ecoturismo, a coleta sustentável e a agricultura responsável. A valorização de ativos ambientais cria um ambiente propício para o desenvolvimento socioeconômico das comunidades envolvidas.

O reconhecimento público e certificações concedidos aos participantes do programa são componentes essenciais, não apenas validando seus esforços, mas também promovendo uma cultura de responsabilidade ambiental. A participação em redes de conservação proporciona

uma plataforma para a troca de conhecimentos e experiências, fortalecendo os esforços individuais por meio da colaboração.

Setores-chave, como agricultura sustentável e manejo florestal responsável, podem receber incentivos específicos, direcionando esforços para desafios particulares e promovendo abordagens adaptadas a diferentes contextos. Além disso, o PFPSA pode destinar recursos para pesquisa e desenvolvimento, impulsionando a inovação ambiental e a evolução contínua das estratégias de conservação.

Em síntese, a combinação desses incentivos e benefícios cria um ambiente propício para a participação ativa no PFPSA, promovendo uma abordagem holística para a conservação ambiental no Brasil. Ao integrar elementos financeiros, socioeconômicos, de reconhecimento e setoriais, o programa visa transformar positivamente as práticas relacionadas ao uso da terra e recursos naturais, contribuindo para a construção de um futuro mais sustentável.

CASO CONCRETO

O caso concreto apresenta uma situação envolvendo direito ambiental e ação civil pública, em que a concessionária de serviços de água e esgoto é demandada por não cumprir a obrigação legal de pagamento por serviços ambientais, conforme previsto na Lei Estadual nº 12.503/1997.

TJ-MG - Apelação Cível: AC 10471110030213001 Pará de Minas

Jurisprudência • Acórdão • Relatora Alice Birchal • Data de Julgamento: 15/03/2018 • Data de Publicação: 20/03/2018

EMENTA: DIREITO AMBIENTAL - APELAÇÃO CÍVEL - REEXAME NECESSÁRIO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LEI ESTADUAL Nº 12.503/1997 - PREVISÃO LEGAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS - NÃO CUMPRIMENTO - INVESTIMENTO NAS ÁREAS MAIS DEGRADADAS - OBRIGATORIEDADE. - É inequívoca a obrigação da concessionária de serviços de água e esgoto investir 0,5% (meio por cento) do valor total da receita operacional

apurada no exercício anterior na proteção e na preservação ambiental da bacia hidrográfica que explorar - Conforme o artigo 2º da Lei estadual nº 12.503/1997, ainda que não haja obrigação legal de investimento em todos os municípios integrantes da bacia hidrográfica, deve a concessionária realizar tal investimento "nos trechos intensamente degradados por atividades antrópicas".¹¹

A legislação estadual estabelece de forma clara a obrigação da concessionária de investir 0,5% (meio por cento) do valor total da receita operacional apurada no exercício anterior na proteção e preservação ambiental da bacia hidrográfica que explora. O artigo 2º da referida lei destaca que, mesmo que não haja uma obrigação legal de investimento em todos os municípios integrantes da bacia hidrográfica, a concessionária deve realizar tal investimento "nos trechos intensamente degradados por atividades antrópicas".

Neste contexto, a ação civil pública é ajuizada para buscar o cumprimento dessa obrigação legal pela concessionária. O tribunal, ao analisar o caso em apelação cível e reexame necessário, destaca a inequívoca obrigação da concessionária de investir na proteção e preservação ambiental, especialmente em áreas intensamente degradadas por atividades humanas.

O acórdão ressalta a importância da legislação ambiental como instrumento de promoção da sustentabilidade e da conservação dos recursos naturais. A decisão destaca que a concessionária não pode se eximir de sua responsabilidade, mesmo que a obrigação legal de investimento não abranja todos os municípios da bacia hidrográfica. A necessidade de investir em trechos intensamente degradados é sublinhada como parte integrante do compromisso ambiental da concessionária.

Este caso concreto evidencia a aplicação prática da legislação de pagamento por serviços ambientais, destacando a atuação do Poder Judiciário na fiscalização do cumprimento

¹¹ TJ-MG - AC: 10471110030213001 MG, Relator: Alice Birchal, Data de Julgamento: 15/03/2018, Data de Publicação: 20/03/2018.

dessas obrigações por parte das empresas concessionárias. A jurisprudência gerada nesse processo contribui para a consolidação e interpretação da legislação ambiental, reforçando a importância do respeito aos compromissos ambientais estabelecidos em lei.

ANÁLISE CRÍTICA CONSTRUTIVA DA LEI 14.119 DE 2021 E DO PROGRAMA FEDERAL

A Lei 14.119/2021, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA) e estabeleceu o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA), representa um avanço significativo no arcabouço legal brasileiro relacionado à preservação ambiental. No entanto, como em toda legislação, há elementos que podem ser alvo de análise crítica construtiva para aprimoramento futuro.

Em termos positivos, a lei reconhece e valoriza a importância dos serviços ambientais, buscando incentivar práticas que promovam a conservação e a recuperação dos recursos naturais. A criação do PFPSA e do Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA) são passos importantes para a implementação efetiva da política, oferecendo instrumentos para a gestão e regulação desse sistema.

No entanto, algumas considerações críticas podem ser levantadas. Um ponto de atenção é a ausência, até o momento, de regulamentação efetiva por parte do Poder Executivo, um ano após a entrada em vigor da lei. Esse vácuo pode gerar insegurança jurídica para os envolvidos e dificultar a implementação eficaz da PNPSA.

Outra questão relevante é a necessidade de uma estrutura de governança robusta para o PFPSA. A inclusão de representantes do poder público, do setor produtivo e da sociedade civil é um passo positivo, mas a eficácia dessa governança dependerá da sua capacidade de promover diálogo e cooperação entre esses setores de forma equilibrada.

Além disso, a lei poderia abordar de forma mais detalhada os critérios para a definição dos valores a serem pagos pelos serviços ambientais, considerando a diversidade de ecossistemas e realidades regionais no Brasil. Essa personalização poderia fortalecer a

implementação do programa e incentivar a participação de diversos atores, como agricultores, comunidades locais e proprietários rurais.

A análise crítica construtiva da Lei 14.119/2021 e do PFPSA destaca a importância de uma abordagem flexível e adaptativa para lidar com a complexidade ambiental e social do país. A revisão constante e aprimoramento desses instrumentos legais são cruciais para garantir que o pagamento por serviços ambientais seja efetivo, equitativo e contribua significativamente para a conservação dos recursos naturais no Brasil.

CONCLUSÃO

Ao longo desta extensa exploração sobre a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA) e seu Programa Federal (PFPSA), foi possível mergulhar nas nuances do panorama ambiental brasileiro, abordando desde os conceitos fundamentais até a análise crítica da legislação vigente. Este trabalho buscou oferecer uma visão abrangente e aprofundada sobre o tema, considerando não apenas os aspectos legais, mas também as implicações práticas e os desafios que permeiam a implementação efetiva dessa política.

A PNPSA, representada pela Lei 14.119/2021, emerge como uma resposta legislativa crucial para a conservação dos ecossistemas brasileiros, reconhecendo e valorizando os serviços ambientais como peças fundamentais para a sustentabilidade do país. A criação do PFPSA e do Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA) oferece ferramentas essenciais para a gestão e regulação desse novo paradigma de valorização ambiental.

Contudo, ao observar o cenário atual, uma lacuna importante se destaca: a ausência, até o momento, de regulamentação efetiva por parte do Poder Executivo. Este vácuo pode comprometer a segurança jurídica do programa e dificultar a operacionalização da PNPSA. A governança paritária proposta pela legislação, envolvendo setores público, produtivo e sociedade civil, é promissora, mas a eficácia dessa colaboração dependerá da capacidade de superar interesses divergentes em prol de um objetivo comum: a preservação ambiental.

A análise dos conceitos de concessão florestal, seguro ambiental e servidão ambiental demonstra a complexidade e a diversidade de instrumentos disponíveis para a gestão ambiental.

A compreensão desses conceitos é essencial para contextualizar a PNPSA no amplo espectro das políticas de preservação e uso sustentável dos recursos naturais.

Ao explorar a origem dos pagamentos por serviços ambientais no Brasil, torna-se evidente que essas iniciativas não surgiram de forma isolada, mas foram moldadas por um histórico de debates, propostas legislativas e ações concretas. O país, com sua vasta riqueza ambiental, busca estabelecer mecanismos que reconheçam e remunerem aqueles que contribuem para a manutenção e recuperação de seus ecossistemas.

O capítulo sobre o princípio protetor-recebedor e a natureza jurídica de caráter econômico destaca a importância de fundamentos sólidos para a viabilidade e efetividade de políticas ambientais. A compreensão dessa base teórica é crucial para a construção de um sistema jurídico que não apenas reconheça, mas também promova incentivos econômicos para práticas sustentáveis.

Aprofundando-se no Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais, delineou-se a importância do cadastro nacional e dos contratos como instrumentos de materialização da PNPSA. A análise das ações, objetos e critérios de aplicação do PFPSA evidencia a necessidade de uma abordagem equilibrada e flexível, considerando as particularidades regionais e a diversidade de ecossistemas presentes no Brasil.

No contexto dos incentivos e benefícios do programa, destaca-se a relevância de reconhecer e recompensar os serviços ambientais, não apenas como um imperativo ético, mas também como um investimento estratégico na preservação dos recursos naturais. A análise crítica construtiva da Lei 14.119/2021 e do PFPSA ressalta a importância de um processo dinâmico de revisão e aprimoramento, ajustando-se à complexidade ambiental e social do Brasil.

Por fim, ao abordar casos concretos, como o da concessionária de serviços de água e esgoto no estado de Minas Gerais, evidencia-se a necessidade de fiscalização e cumprimento das obrigações legais para assegurar a efetiva contribuição para a proteção ambiental.

Em síntese, a PNPSA e o PFPSA representam passos significativos na direção da harmonização entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental. No entanto, o sucesso dessas iniciativas dependerá não apenas da robustez da legislação, mas também da capacidade de adaptação, cooperação e implementação efetiva em um cenário diversificado como o brasileiro. A promoção de um ambiente legal seguro, transparente e participativo é essencial para transformar o pagamento por serviços ambientais em uma realidade tangível e duradoura.

REFÊRENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Daniel Caixeta; SIMÕES, Marcelo. Limitações da abordagem coaseana à definição do instrumento de pagamento por serviços ambientais (PSA). *Sustentabilidade em Debate*, Brasília, v.4, n.1, p.59-78, jan./jun. 2013.

RIBEIRO, Maurício Andrés. O princípio do protetor-recebedor para preservar um bem natural. *Revista Eco 21*, Rio de Janeiro, edição 78, mai. 2013. Disponível em: <http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?id=495>. Acesso em 28/05/2023.

CARNEIRO, Ricardo. *Direito Ambiental: uma abordagem econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

L14119. Planalto.gov.br. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm>. Acesso em: 10 nov. 2023.

REDAÇÃO ((O))ECO. **O que são Cotas de Reserva Ambiental (CRAs) - ((o))eco. ((o))eco**. Disponível em: <<https://oeco.org.br/dicionario-ambiental/28921-o-que-sao-cotas-de-reserva-ambiental-cras/>>. Acesso em: 14 nov. 2023.

L9985. Planalto.gov.br. Disponível em: <[46](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm#:~:text=LEI%20No%209.985%2C%20DE%2018%20DE%20JULHO%20DE%202000.&text=Regulamenta%20o%20art.%20225%2C%20%2A7,Natureza%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsAncias.>>. Acesso em: 15 nov. 2023.</p></div><div data-bbox=)

L12651. Planalto.gov.br. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023

GOVERNO. Governo deve regulamentar em breve pagamento por serviços ambientais - Notícias. Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/968283-governo-deve-regulamentar-em-breve-pagamento-por-servicos-ambientais/#:~:text=O%20Pagamento%20por%20Servi%C3%A7os%20Ambientais,um%20cadastro%20nacional%20destes%20benefici%C3%A1rios.>>. Acesso em: 16 nov. 2023.

L6938. Planalto.gov.br. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

Pagamento por Serviços Ambientais (PSA). Prateleira Ambiental | Portal de Educação Ambiental. Disponível em: <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/educacaoambiental/prateleira-ambiental/pagamento-por-servicos-ambientais-psa/>>. Acesso em: 16 nov. 2023.

HTTPS://TJ-MG.JUSBRASIL.COM.BR. Tribunal de Justiça de Minas Gerais TJ-MG - Apelação Cível: AC Xxxxx-14.2011.8.13.0471 Pará de Minas | Jurisprudência. Jusbrasil. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-mg/1864247954>>. Acesso em: 16 nov. 2023.