

POR FABIO DIB

PROPOSTA DE EMENDAS PARA O PROJETO DE LEI PARA PAGAMENTOS  
POR SERVIÇOS AMBIENTAIS NO AMBITO DA SECRETARIA DO ESTADO DO  
MEIO AMBIENTE DE SÃO PAULO

**Projeto de Lei XXX/2009 - Pagamentos por Serviços Ambientais**

Institui a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, altera dispositivos que especifica das Leis 7.663 de 30 de dezembro de 1991 e 11.160, de 18 de junho de 2002, e dá outras providências.

**Artigo 1º** Esta Lei institui a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais com o objetivo de incentivar a oferta de serviços ecossistêmicos.

**Artigo 2º** Para efeitos desta Lei, consideram-se:

**I - Serviços ambientais:** iniciativas que favorecem a conservação, manutenção, ampliação ou a restauração de serviços ecossistêmicos, tais como preservação, proteção e restauração de florestas nativas, adoção de práticas de conservação do solo e da água e de técnicas de manejo agroecológico e ações para a proteção e manejo de fauna silvestre;

**COMENTÁRIO 1**

No que tange ao inciso I do art. 2º supra, percebe-se claramente que o Projeto de Lei em apreço, quando opta pela definição de serviços ambientais, deixa de elencar uma série de recursos naturais que poderiam estar inseridos no contexto da definição supra.

Com isso, corre-se o risco de perder-se a oportunidade de tornar a lei mais avançada no sentido de definir ou permitir a definição futura de outros programas, que não somente aqueles indicados no art. 4º, incisos I e II infra.

Cabe notar que o Projeto de Lei 792/2007, em trâmite pelas casas do congresso Nacional estabelece uma proposta normativa simplificada que tem por JUSTIFICAÇÃO um amplo conjunto de recursos naturais que, de per si, justificariam outros Programas. Cita-se como exemplos, pela ordem os seguintes: o solo, os recursos hídricos, a biodiversidade, fauna e flora, recursos florestais, oceanos, recursos pesqueiros, atmosfera e energia.<sup>1</sup>

Neste sentido, não se entende que deva concentrar esforços neste momento para única e exclusivamente propor a criação e

**[C1] Comentário:** No PL 792/07, o espectro dos serviços ambientais a se proteger é mais amplo: "recursos naturais a serem preservados, o solo, os recursos hídricos, a biodiversidade, a fauna e a flora, os recursos florestais, os oceanos, os recursos pesqueiros, a atmosfera e as fontes de energia". Com isso perdemos a chance de instituir outros serviços, ambientais e ecossistêmicos, limitando o pagamento e a compensação aos que estão inseridos na lei: ficam de fora: a proteção da atmosfera, os oceanos e os recursos pesqueiros e as fontes de energia

<sup>1</sup> <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/453221.pdf>, acesso em 15/09/09

futuro estabelecimento de 2 (dois) programas, quais sejam: o protetor das águas e o protetor do verde.

Nessas condições propõe-se **emenda aditiva** no sentido de que sejam inseridos incisos que prevejam já no texto legal, os seguintes programas: III- Protetor da Fauna; IV- Protetor do Oceano e da Pesca; V- Protetor da Atmosfera; e, ainda, VI- Protetor dos Recursos Naturais Energéticos.

Desde logo consignamos que não entendemos que todos os recursos naturais passíveis de aproveitamento como por meio de serviços ambientais para posterior pagamento estejam contemplados nos dois incisos existentes no art. 4º. Até porque, ainda que possa haver correlação, por exemplo, entre recuperação e conservação florestal e o seqüestro de carbono outras alternativas podem surgir para fins de melhoria das condições da atmosfera, que pudessem ser incentivadas por meio de PSA.

Por outro lado, o Estado parece estar firme no propósito de criar e ampliar áreas de proteção ambiental marinhas, o que vai ao encontro da necessidade de proteção dos recursos do mar, razão porque, a criação Programas protetores: do oceano e da pesca, somente viria a contemplar, desde logo e sem a necessidade de novos desgastes e trabalhos próprios da criação de lei.

**II - Serviços ecossistêmicos:** benefícios propiciados pelos ecossistemas que são imprescindíveis para a manutenção de condições necessárias à vida;

**III - Pagamento por serviços ambientais:** transação voluntária na qual um serviço ambiental previamente definido é comprado por um pagador de serviços ambientais de um provedor de serviços ambientais que garanta a provisão destes serviços;

**IV - Pagador de serviços ambientais:** pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que paga por serviços ambientais, beneficiando-se, direta ou indiretamente, destes serviços;

**V - Provedor de serviços ambientais:** pessoa física ou jurídica que executa, mediante remuneração, serviços ambientais nos termos desta lei;

**Artigo 3º** O Poder Público Estadual poderá remunerar o Provedor de serviços ambientais, na forma estabelecida nesta lei.

**Artigo 4º** A Política Estadual de Serviços Ambientais será implementada por meio dos Programas:

I - Protetor das Águas; e

II - Protetor do Verde.

III- Protetor da Fauna;

IV- Protetor do Oceano e da Pesca;

V- Protetor da Atmosfera;

VI- Protetor dos Recursos Naturais Energéticos

§ 1º O Programa Protetor das Águas terá como objetivos: proteção, conservação e melhoria da qualidade e da disponibilidade de recursos hídricos, tendo como provedores os Protetores da Água.

§ 2º O Programa Protetor do Verde terá como objetivos: conservação da diversidade biológica, proteção da paisagem e mitigação dos efeitos das mudanças climáticas por meio de recuperação e conservação florestal e o consequente seqüestro de carbono atmosférico, tendo como provedores os Protetores do Verde.

§ 3º

§ 4º

§ 5º

§ 6º

**Artigo 5º** Os Programas de Pagamento por Serviços Ambientais a que se refere o artigo 4º desta Lei serão instituídos por decreto, ouvido o Conselho Estadual de Meio Ambiente, no caso do Programa Protetor do Verde ou o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, no caso do Programa Protetor das Águas, e deverão fixar, no mínimo os:

**[C2] Comentário:** Não pode haver alternativa, mas sim deve haver a consulta necessária do CONSEMA, na forma da lei.

## COMENTÁRIO 2

Entendemos que em decorrência da Lei estadual 13507/2009, art. 2º, incisos I, II, III e IV, os Programas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSAs) se inserem no âmbito de atribuições do colegiado e como tal, a par de se assegurar a manifestação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, é imprescindível que o CONSEMA se manifeste também sobre o Programa Protetor das Águas. Mais do que o texto da lei citada, há, ainda, uma questão de relevância que remete à necessária manifestação do Colegiado, qual seja a sua visão sistêmica, muito mais abrangente do que aquela voltada aos recursos hídricos.

Em sendo assim, decerto que considerando prováveis interfaces do referido Programa, necessária a manifestação do CONSEMA, a par da manifestação colegiado das águas, razão pela qual se faz uma proposta de emenda alternativa, em que se substitui a

**conjunção alternativa "ou" por texto que contemple a manifestação do CONSEMA.**

**Artigo 5º Todos os Programas de Pagamento por Serviços Ambientais a que se refere o artigo 4º desta Lei serão instituídos por decreto, ouvido o Conselho Estadual de Meio Ambiente, sem prejuízo de se ouvir outros órgãos diretamente relacionados com os respectivos programas, no caso de Programa Protetor do Verde ou o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, no caso do Programa Protetor das Águas, e deverão fixar, no mínimo os:**

I - tipos e características dos serviços ambientais que contemplarão;

II - critérios para a seleção de áreas prioritárias;

III - critérios de elegibilidade e priorização dos participantes;

IV - critérios para a aferição dos serviços ambientais prestados;

V - critérios para o cálculo dos valores a serem pagos;

VI - prazos mínimos e máximos a serem observados nos contratos;

VII - mecanismos financeiros por meio dos quais serão feitos os pagamentos.

**Artigo 6º Os Programas de Pagamento por Serviços Ambientais visarão remunerar os Provedores dos serviços ambientais por ações que contribuam diretamente para a melhoria dos serviços ecossistêmicos.**

§ 1º Poderão ser Provedores de serviços ambientais:

I - Pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, proprietárias ou detentoras de posse mansa e pacífica de áreas rurais.

II - Pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, proprietárias ou detentoras de posse mansa e pacífica de áreas urbanas ou de expansão urbana que cumpram as funções ambientais previstas nos programas.

**[C3] Comentário:** Quais serão os critérios de aferição e a quem se submeterão relatórios de controle?

**[C4] Comentário:** Respeitadas as funções social e ambiental prevista na Lei 10257/02, especialmente nos seguintes dispositivos: Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

### COMENTÁRIO 3

Não se pode conceber qualquer programa de PSA que deixe de exigir de qualquer provedor de serviços ambientais que esteja irregular perante a legislações ambiental e correlatas, sem que seja realizada a devida regularização de situações ilícitas. Para tanto, deve ser condição necessária para se habilitar como provedor e, portando, recebedor de pagamentos ou compensações, que haja, ao menos, o início de procedimentos tendentes a ajustar condutas e corrigir irregularidades.

Daí porque se propõe a inserção. Por meio de **emenda aditiva**, tanto ao inciso I quanto ao inciso II, da necessidade de se firmar com o órgão ambiental, Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental sempre que constatada eventual irregularidade que necessite de ajustamento de conduta ou compensação.

#### **Proposta de redação:**

I - Pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, proprietárias ou detentoras de posse mansa e pacífica de áreas rurais, e que estejam regulares quanto ao uso da área em relação à legislação ambiental, ou venham a firmar Termo de Compromisso e Recuperação Ambiental;

II - Pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, proprietárias ou detentoras de posse mansa e pacífica de áreas urbanas ou de expansão urbana que cumpram as funções ambientais previstas nos programas, e que estejam regulares quanto ao uso da área em relação à legislação ambiental, ou venham a firmar Termo de Compromisso e Recuperação Ambiental.

§ 2º A adesão aos Programas de Pagamento por Serviços Ambientais será voluntária e deverá obedecer aos critérios estabelecidos nos artigos 7º e 8º desta Lei.

§ 3º A adesão aos Programas de Pagamento por Serviços Ambientais deverá ser formalizada por meio de contrato ou termo de compromisso firmado entre o Provedor de serviços ambientais e o Governo do Estado, por meio da Secretaria do Meio Ambiente ou entidade delegatária, nos termos previstos no artigo 5º desta lei, no qual serão expressamente definidos os compromissos assumidos, requisitos, prazos de execução e demais condições a serem cumpridas pelo Provedor para fazer jus à remuneração, conforme fixado em decreto regulamentador.

§ 4º Os Provedores de serviços ambientais serão selecionados dentre os interessados de acordo com as diretrizes e requisitos definidos nos Programas, devendo ser assegurada a

observância dos princípios de publicidade, isonomia e impessoalidade.

§ 5º A forma de cálculo dos valores a serem pagos aos Provedores de serviços ambientais será fixada em decreto, que deverá considerar:

I - os custos econômicos de oportunidade da área comprometida com a prestação de serviços ambientais;

II - as ações realizadas;

III - a extensão da área envolvida;

IV - os impactos nos serviços ecossistêmicos decorrentes dos serviços ambientais prestados.

§ 6º Serão fixados em Decreto regulamentador os requisitos mínimos que devem ser atendidos pelos projetos apresentados e pelas pessoas físicas e jurídicas que pretendem se voluntariar para serem Provedores de serviços ambientais.

**[C5] Comentário:** De que forma serão definidos os custos de oportunidade da área? É necessário um critério objetivo para se evitar desrespeito aos princípios da administração pública.

**[C6] Comentário:** Qual a forma de mensuração dos impactos nos serviços ecossistêmicos? Haverá um inventário anterior que permita a verificação da qualidade ambiental da área, para que sirva como paradigma? Deve haver um critério objetivo de aferição.

#### COMENTÁRIO 4

Não há, no projeto de lei, qualquer menção à forma pela qual se dará o controle dos Programas e ao cumprimento das obrigações pelos Provedores de serviços ambientais, ou mesmo foram estabelecidas as formas de controle das entidades previstas no parágrafo único do artigo 9º. Tudo parece ter sido deixado para o decreto regulamentador da lei.

Da mesma forma, a lei prevê no artigo 11 a alteração do parágrafo único do artigo 1º, do artigo 3º e do parágrafo único do artigo 6º da Lei 11.160, de 18 de junho de 2002 que passam a ter novas redações.

Referidas alterações tratam de alterar o Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição - FECOP, prevendo pagamentos ou compensações decorrentes de PSA, a serem repassadas a título **FUNDO PERDIDO**.

Como beneficiários, ressalte-se, poderão estar entes públicos e pessoas jurídicas de direito privado. Por isso mesmo e pela falta de previsão acima aludida, entendemos que cabe uma **emenda aditiva** para que conste parágrafo que impeça pagamentos ou compensações a quem não tenha sua conduta adequada ou não cumpra com obrigações desta natureza assumidas por força dos incisos I e II do parágrafo 1º do artigo 6ºsupra, qual seja.

Cabe ressaltar que é medida comum prevista em inúmeras legislações vigentes, que proíbem a concessão de qualquer benefício que seja a quem não esteja em dia com obrigações decorrentes de lei. O mesmo critério deve valer para o

**Direito Ambiental, sob pena de se premiar a degradação em prejuízo do erário e da sociedade em última instância.**

**Proposta de redação:**

§ 7º Fica vedado o repasse direto ou indireto de pagamentos por serviços ambientais ao provedor descumprir sem justificativa aceita pelo órgão ambiental com o qual firmou Termo de Compromisso ou Contrato, de acordo com o previsto artigo 7º, I.

§ 8º Fica vedado o repasse direto ou indireto de pagamentos por serviços ambientais ao provedor descumprir sem justificativa aceita pelo órgão ambiental com o qual firmou Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental, nos termos dos incisos I e II do parágrafo 1º do artigo 6º.

**Artigo 7º** O pagamento por serviços ambientais poderá ocorrer de forma direta ou indireta, por meio de:

I - transferência de recursos do Poder Público para o Provedor dos serviços ambientais, mediante o cumprimento das condições previstas nesta lei, nos decretos regulamentadores e no termo de compromisso ou contrato firmado;

II - concessão de incentivos fiscais e de crédito diferenciado definidos em legislação específica;

III - remuneração adicional no preço de bens e produtos, obtidos pelo uso e manejo sustentável dos ecossistemas.

**Artigo 8º** Os recursos financeiros para a implementação dos programas de pagamentos por serviços ambientais poderão vir das seguintes fontes:

I - recursos da cobrança pelo uso da água, destinados por deliberação dos Comitês de Bacia Hidrográfica para o financiamento de projetos no âmbito do Programa Protetor das Águas;

II - multas impostas a infratores da legislação ambiental;

III - doações, empréstimos e transferências de pessoas físicas ou instituições nacionais ou internacionais, públicas ou privadas;

IV - doações de Pagadores de Serviços Ambientais, efetuadas com a finalidade específica de remunerar serviços ambientais;

V - remunerações pela fixação e seqüestro de carbono em projetos desenvolvidos no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e outros;

**[C7] Comentário:** O Poder Público não pode transferir recursos para degradadores sem que esses, para além de cumprir com o teor do quanto contém o artigo 5º, incisos I a VII deste PL, busquem a regularização ambiental de suas propriedades e posses.

**[C8] Comentário:** Em nossa opinião não pode haver pagamento ou adesão ao Termo de Compromisso sem a efetiva disposição do proprietário ou possuidor em firmar Termo de Compromisso e Recuperação Ambiental - TCRA. Aliás, esta deve ser condição essencial, ou seja, a busca da adequação da área, com respeito a prazos e condicionantes a serem fixadas. Não se pode incentivar a degradação para obter, depois, benefícios com a recuperação, muito menos dar um cheque em branco para degradadores potenciais, reais ou contumazes.

**[C9] Comentário:** Quais os critérios objetivos que forneçam elementos para se discriminar os pagamentos?

VI - dotação orçamentária do Estado.

**Artigo 9º** A Secretaria do Meio Ambiente será responsável pela coordenação, implementação e controle da Política Estadual de Pagamento por serviços ambientais.

*Parágrafo Único - O Governo do Estado, por meio da Secretaria do Meio Ambiente, poderá delegar, total ou parcialmente, a implementação dos Programas de Serviços Ambientais a entidades públicas ou entidades civis sem fins lucrativos, mediante convênio, contrato de gestão com Organização Social ou termo de parceria com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, respeitada a legislação vigente e na forma de regulamento a ser editado.*

**Artigo 10** As operações financeiras destinadas ao pagamento de serviços ambientais serão efetuadas pelo Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição - FECOP.

*Parágrafo único: Não se incluem no FECOP os recursos provenientes da cobrança pelo uso da água destinados pelos Comitês de Bacia Hidrográfica a projetos de PSA, que serão administrados pelo FEHIDRO segundo procedimentos próprios.*

**Artigo 11** O parágrafo único do artigo 1º, o artigo 3º e o parágrafo único do artigo 6º da Lei 11.160, de 18 de junho de 2002 passam a ter a seguinte redação:

Artigo 1º - .....

*Parágrafo único: Fica criada, no âmbito do FECOP, a Subconta PSA, específica para a implementação de Programas de Pagamento por Serviços Ambientais.*

*Artigo 3º - Os recursos de que trata o artigo anterior serão aplicados em operações financeiras destinadas a apoiar e incentivar a execução de projetos relacionados ao controle, à preservação e à melhoria das condições do meio ambiente no Estado, inclusive naquelas destinadas ao pagamento por serviços ambientais.*

*§ 1º - Os recursos do FECOP poderão ser aplicados a fundo perdido quando o tomador for pessoa jurídica de direito público, nos termos e condições que forem fixadas pelo Conselho de Orientação.*

*§ 2º - Quando se tratar de pagamentos por serviços ambientais os recursos do FECOP poderão ser aplicados a fundo perdido para pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, nos termos e condições que forem fixados pelo Conselho de Orientação, observadas as diretrizes*

**[C10] Comentário:** Verificar os critérios e desde que haja cumprimento do termo de compromisso e de Termo de Compromisso e Recuperação Ambiental - TCRA

estabelecidas na Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais e no Programa Protetor do Verde.

Artigo 6º - .....

Parágrafo único: A Secretaria do Meio Ambiente exercerá a função de agente técnico em relação à Subconta PSA, cabendo à CETESB exercer a função de Secretaria Executiva e ao Banco Nossa Caixa S/A exercer a função de Agente Financeiro.

**Artigo 12** Fica incluído novo artigo 3º à Lei 11.160, de 18 de junho de 2002, renumerando-se os artigos subseqüentes.

Artigo 3º - Constituem receitas da Subconta PSA do FECOP:

I - as indicadas nos incisos I, III, IV, V, VI e VII do artigo 2º;

II - multas impostas a infratores da legislação ambiental;

III - doações de pagadores de serviços ambientais, efetuadas com a finalidade específica de remunerar serviços ambientais de que se beneficiem;

IV - remunerações pela fixação e seqüestro de carbono em projetos desenvolvidos no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e outros.

**Artigo 13** Fica inserido novo parágrafo 3º ao Artigo 37 da Lei 7.663 de 30 de dezembro de 1991:

§ 3º - Os recursos do FEHIDRO poderão ser aplicados a fundo perdido para pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, para o pagamento por serviços ambientais no âmbito do Programa Protetor das Águas, observadas as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

**Artigo 14** O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 90 dias a partir de sua publicação.

**Artigo 15** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.