

# COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

## PROJETO DE LEI Nº 792, DE 2007

Dispõe sobre a definição de serviços ambientais e dá outras providências.

**Autor:** Deputado Anselmo de Jesus

**Relator:** Deputado Jorge Khoury

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 792/2007 tem por fim definir os serviços ambientais e instituir o pagamento por esses serviços. Segundo a proposição, os serviços ambientais são os que “se apresentam como fluxos de matéria, energia e informação de estoque de capital natural”, os quais, “combinados com serviços do capital construído”, produzem benefícios aos seres humanos, tais como: os bens proporcionados pelos ecossistemas (alimentos, água, combustíveis, fibras, recursos genéticos e medicina natural); a regulação dos processos ecossistêmicos (qualidade do ar, clima, água, controle da erosão e das enfermidades humanas, controle biológico e mitigação de riscos); enriquecimento da qualidade de vida (diversidade cultural, valores religiosos e espirituais, o conhecimento, a inspiração, os valores estéticos, as relações sociais, o sentido de lugar, o patrimônio cultural, a recreação e o turismo); a geração de outros serviços (produção primária, formação do solo, polinização, provisão de habitat e ciclagem de nutrientes). Conforme o Projeto de Lei nº 792/2007, fará jus a pagamento ou compensação todo aquele que, de forma voluntária, empregar esforços no sentido de aplicar ou desenvolver esses benefícios.

O autor justifica a proposição argumentando que o pagamento por serviços ambientais (PSA) tem por fim transferir recursos monetários a todos que contribuem para a produção dos benefícios deles advindos. Essa política está sendo adotada em diversos países, especialmente na Costa Rica, onde o PSA reverteu a tendência de destruição das florestas. O autor conclui afirmando que o projeto de lei em tela favorecerá as populações rurais mais pobres que vivem em regiões estratégicas para a conservação.

Encontram-se apensados à proposição em epígrafe os Projetos de Lei nºs 1.190/2007, 1.667/2007, 2.364/2007, 1.920/2007, 1.999/2007, 5.487/2009, 5.528/2009, 6.204/2009, 6.005/2009 e 7.061/2010.

O Projeto de Lei nº 1.190/2007, do Deputado Antonio Palocci, “cria o Programa Nacional de Compensação por Serviços Ambientais – Programa Bolsa Verde, destinado à transferência de renda aos agricultores familiares, com condicionalidades”. O pagamento será feito mediante contrapartida de serviços ambientais prestados pelos beneficiários, selecionados entre os participantes do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Na proposição, os serviços ambientais são definidos como a adoção de práticas que visem a redução do desmatamento e do risco de queimadas; a recuperação de áreas degradadas; a conservação do solo, da água e da biodiversidade; e outras que reduzam a emissão de gases causadores de efeito estufa. Os recursos deverão ser captados junto a agências multi e bilaterais de cooperação internacional como doação, sem ônus para o Tesouro Nacional.

O autor do Projeto de Lei nº 1.190/2007 justifica a proposição argumentando que o mercado global de créditos de carbono levará certo tempo para estruturar-se, sendo importante que o Brasil crie alternativas para projetos de pequeno porte condicionados à prestação de serviços ambientais. O foco inicial do programa são os agricultores familiares de baixa renda.

O Projeto de Lei nº 1.667/2007, de autoria do Deputado Fernando de Fabinho, “dispõe sobre a criação do Programa Bolsa Natureza e dá outras providências. O Programa destina-se à compensação “das famílias pobres residentes na zona rural pelos serviços ambientais prestados” (art. 1º). Caberá ao Poder Executivo selecionar os serviços a serem pagos, os beneficiários do Programa e os valores da compensação. Os recursos advirão

de entidades nacionais ou internacionais, públicas ou privadas, bem como de outras receitas, sem ônus para o Tesouro Nacional. O autor justifica o Projeto de Lei argumentando que a degradação do meio ambiente no meio rural ocorre, em grande medida, devido à pobreza de parcela da população que lá vive. A criação do Programa Bolsa Natureza visa oferecer uma opção aos mais carentes, para que possam dispor dos recursos naturais de forma sustentável.

O Projeto de Lei nº 2.364/2007, de autoria do Deputado José Fernando Aparecido de Oliveira, “dispõe sobre a adoção do Programa de Crédito Ambiental de Incentivo aos Agricultores Familiares e Produtores Rurais – Crédito Verde, e dá outras providências”. O Crédito Verde destina-se a incentivar agricultores familiares e produtores rurais a delimitar áreas de preservação ambiental em suas propriedades. Serão beneficiados os que tiverem área com restrição de uso equivalente ao da reserva legal, aprovada pelo órgão ambiental competente e averbada no Cartório de Registro de Imóveis pelo prazo mínimo de dez anos. Também farão jus ao Programa os que instituírem a servidão florestal, nos termos da Lei nº 4.771/1965, excetuando-se as áreas de preservação permanente e de reserva legal. O recebimento do crédito fica sujeito ao cadastramento ambiental. O Projeto também institui o Fundo Nacional de Incentivo à Preservação Ambiental, cujos recursos advirão de agências multi e bilaterais; de contrapartida do Tesouro Nacional, em caso de acordo internacional; de multas por infração ambiental; de doações, empréstimos e contribuições de pessoas físicas e jurídicas, nacionais e internacionais.

O autor justifica o Projeto de Lei nº 2.364/2007 argumentando que o Brasil está entre os maiores emissores de gases de efeito estufa e tem o desafio de conciliar desenvolvimento econômico com o controle da devastação dos recursos naturais. A remuneração por serviços ambientais é uma ferramenta estratégica para induzir a redução do desmatamento.

O Projeto de Lei nº 1.920/2007, do Deputado Sebastião Bala Rocha, “institui o Programa de Assistência aos Povos da Floresta – Programa Renda Verde”. Serão habilitados ao Programa os pequenos agricultores e produtores rurais, extrativistas, indígenas e outras populações habitantes da floresta e que vivam em condições abaixo da linha de pobreza. Serão compensados o uso sustentável dos recursos naturais e a adoção de práticas voluntárias de conservação e redução do desmatamento. Os valores e critérios de acesso serão definidos em regulamento. O Projeto cria o Fundo

Nacional de Desenvolvimento Sustentável, constituído de recursos nacionais e internacionais, públicos e privados.

O autor justifica o Projeto de Lei nº 1.920/2007 argumentando que estamos dilapidando o nosso maior patrimônio – a diversidade de recursos genéticos da Amazônia – o qual é essencial para o desenvolvimento da biotecnologia. Além disso, o Brasil encontra-se em situação bastante incômoda, em relação ao aquecimento global, devido ao desmatamento causado sobretudo pelos pequenos agricultores. Para tanto, é preciso incentivar as boas práticas ambientais entre eles, por meio de instrumentos econômicos.

O Projeto de Lei nº 1.999/2007, de autoria do Deputado Angelo Vanhoni, “institui o Programa Nacional de Recompensa Ambiental (PNRA) e dá outras providências”. A proposição prevê recompensa ambiental aos proprietários que preservarem florestas “além dos 20% da reserva legal”, a ser paga em valor equivalente a 50 sacas de milho/alqueire/ano. Os proprietários deverão cadastrar-se nos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Meio Ambiente. Equiparam-se a proprietários os posseiros, parceiros ou possuidores de carta de aptidão fornecida pelo órgão oficial de assistência técnica e extensão rural estadual e pelo sindicato da categoria. As áreas cadastradas deverão ser objeto de uso sustentável, exceto as de preservação permanente. O Programa será custeado com dotações orçamentárias, multas, rendimentos de qualquer natureza e recursos oriundos do pagamento efetuado por proprietários que não possuam reserva legal e que optarem por constitui-la na forma da lei, por meio do pagamento do valor correspondente a 50 sacas de milho/alqueire/ano.

O autor justifica o Projeto de Lei nº 1.999/2007 argumentando que o Programa em tela destina-se a resolver os problemas da pauperização dos pequenos proprietários brasileiros e da degradação ambiental em curso no País. Afirma que muitos pequenos proprietários possuem áreas conservadas além dos 20% de reserva legal estipulados no Código Florestal, o que dificulta a esses proprietários a ampliação de suas áreas agricultadas. As medidas propostas no Projeto de Lei visam evitar que eles passem necessidades ou vendam suas terras e migrem para as cidades.

O Projeto de Lei nº 5.487/2009, de autoria do Poder Executivo, “institui a Política Nacional dos Serviços Ambientais, o Programa

Federal de Pagamento por Serviços Ambientais, estabelece formas de controle e financiamento desse Programa, e dá outras providências”. Essa Política tem por fim disciplinar a ação do Poder Público em relação aos serviços ambientais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável e o aumento da provisão desses serviços no território nacional.

A proposição apresenta um artigo de definições e, em seguida, os princípios e diretrizes da Política Nacional dos Serviços Ambientais. Serão instrumentos da Política: planos e programas de pagamento por serviços ambientais, assistência técnica e capacitação, inventário de áreas protegidas e o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

O Cadastro integrará o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA) e será regulamentado pelo Poder Executivo. Incluirá as áreas contempladas, os respectivos serviços ambientais prestados e as informações sobre planos, projetos e programas que integrem a Política Nacional dos Serviços Ambientais.

O Projeto de Lei nº 5.487/2009 cria o Programa Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA), o qual conterá os Subprogramas: Floresta, RPPN e Água. O Subprograma Floresta destina-se aos povos e comunidades tradicionais, povos indígenas, assentados de reforma agrária e agricultores. O Subprograma RPPN destina-se aos instituidores de Reservas Particulares do Patrimônio Natural de até quatro módulos fiscais. O Subprograma Água visa os ocupantes regulares de áreas de até quatro módulos fiscais situados em bacias hidrográficas de baixa disponibilidade e qualidade hídrica. O PFPSA será mantido com recursos de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, art. 50, § 2º, II; dotações orçamentárias; doações de entidades nacionais, agências bi e multilaterais de cooperação internacional e outros doadores; e rendimentos auferidos por meio de aplicação de seu patrimônio. O Subprograma Água poderá contar também com recursos oriundos da cobrança pelo uso da água, conforme a Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997. O PFPSA será gerido por Comitê Gestor criado no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, composto por representantes da União e da sociedade civil.

Na Mensagem de encaminhamento da proposição ao Presidente da República, o então Ministro do Meio Ambiente, Sr. Carlos Minc Baumfeld, argumenta que o pagamento por serviços ambientais é um

instrumento fundamental para o Brasil, capaz de conciliar conservação dos ecossistemas, produção sustentável e redução da pobreza. O Ministro ressalta a importância da manutenção dos ecossistemas nativos para a proteção do solo, dos recursos hídricos e da biodiversidade nos diversos biomas brasileiros e afirma que a sua conservação condiciona o desempenho da economia, especialmente para a população rural. Sustenta que a proposta apresentada poderá transformar as comunidades rurais pobres em protetoras do meio ambiente, com direito a receber por suas atividades geradoras de serviços ambientais.

O Projeto de Lei nº 5.528/2009, de autoria do Deputado Silas Câmara, “dispõe sobre o Programa Bolsa Floresta”, cujo objetivo é remunerar comunidades tradicionais pela conservação das florestas e de outros ambientes naturais. Serão disciplinados em regulamento: os critérios de eleição de pessoas que poderão ser remuneradas, o cálculo devido, a forma, periodicidade e controle do pagamento e o monitoramento dos ambientes naturais. O Projeto cria o Fundo do Programa Bolsa Floresta, cujos recursos serão provenientes de dotações orçamentárias, de doações, da cobrança pelo uso da água, das multas ambientais, de convênios e contratos firmados entre o Estado e outros entes da Federação e dos resultados de suas aplicações e investimentos.

O autor justifica o Projeto de Lei nº 5.528/2009 argumentando que as populações tradicionais prestam grande serviço à manutenção da Amazônia sem receber nada em troca. O Estado do Amazonas criou o Bolsa Floresta, o qual produziu muitos resultados positivos para famílias residentes em reservas extrativistas e em reservas de desenvolvimento sustentável estaduais. O Projeto em tela inspira-se nessa experiência exitosa.

O Projeto de Lei nº 6.204/2009, de autoria do Deputado Carlos Bezerra, “altera os arts. 3º e 5º da Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que dispõe sobre o Fundo Nacional do Meio Ambiente”. A proposição insere parágrafo único ao art. 3º da lei, determinando que os recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) sejam geridos por comitês municipais compostos paritariamente pelos setores governamental e privado. A alteração ao art. 5º visa inserir um novo inciso, incluindo o pagamento por serviços ambientais ao produtor rural entre as aplicações prioritárias do FNMA.

O autor justifica o Projeto de Lei nº 6.204/2009 argumentando que o pagamento por serviços ambientais visa transformar o produtor de alimentos em produtor de água e de biodiversidade. São apresentados exemplos de programas com esse objetivo, desenvolvidos nos Municípios de Extrema (MG) e Apucarana (PR) e no Estado do Espírito Santo, os quais demonstram a viabilidade desse mecanismo e a necessidade de estender sua aplicação a todo o Brasil.

O Projeto de Lei nº 6.005/2009, do Deputado Beto Faro, “dispõe sobre a inclusão entre os objetos dos financiamentos pelo Sistema Nacional de Crédito Rural, de sistemas de produção nas formas especificadas, que resultem em benefícios ambientais, e dá outras providências”. São passíveis de financiamento por esse Sistema as atividades de produção agropecuária, florestal e mista de baixo impacto ambiental. Os financiamentos sob amparo do Sistema Nacional de Crédito Rural para essas atividades terão menores encargos e prazos de carência e liquidação mais dilatados que os vigentes em programas e fontes correspondentes. O autor justifica o Projeto de Lei nº 6.005/2009 argumentando que se tornou prática o financiamento da atividade agropecuária por produto, o que deve ser repensado. O financiamento diferenciado do conjunto das atividades do imóvel atende a aspirações históricas dos agricultores familiares e pode contribuir para a mitigação do aquecimento global, proteger a biodiversidade e garantir a segurança alimentar.

O Projeto de Lei nº 7.061/2010, de autoria do Deputado Zonta, “autoriza o Poder Executivo a criar o Bolsa Florestal para a agricultura familiar”. O Projeto visa o adiantamento da renda mínima oriunda dos recursos do PRONAF, com o objetivo de promover a recuperação da cobertura vegetal nativa, a produção de florestas econômicas e a fixação do agricultor familiar no campo. Para tanto, o agricultor deverá realizar o plantio de espécies florestais durante quatro anos, em que receberá o valor de 50% do salário mínimo a cada sessenta dias. Findo esse prazo, será bonificado do valor recebido o agricultor cujo plantio alcançar 60% do índice de sobrevivência das mudas. Os agricultores que não alcançarem esse índice devolverão os valores recebidos, com juros. As florestas plantadas poderão ser objeto de manejo florestal, excetuando-se as áreas de preservação permanente.

O autor justifica o Projeto de Lei nº 7.061/2010 argumentando que a concessão dos benefícios previstos na proposição poderá

significar a permanência do agricultor familiar no campo. As pequenas propriedades brasileiras padecem com a perda de qualidade dos solos, pela incapacidade em absorver novas tecnologias. No entanto, esses solos são favoráveis à silvicultura, atividade que, por meio do Bolsa Florestal, poderá contribuir para a geração de novas fontes de renda.

O Projeto de Lei nº 792/2007 chegou a ser analisado nesta Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), apensado ao Projeto de Lei nº 1.190/2007. As proposições receberam Parecer favorável do Deputado Jorge Khoury, na forma do Substitutivo, que acabou não sendo apreciado.

Os Projetos de Lei foram, então, encaminhados à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR). Nessa Comissão, foi apresentado Parecer do Relator, Deputado Fábio Souto, com Substitutivo, ao qual foram oferecidas quatro emendas. A CAPADR aprovou o Parecer do Relator Substituto, Deputado Moreira Mendes, pela aprovação de todos os Projetos de Lei e da Emenda nº 4, na forma do Substitutivo. Todo o processo retorna agora para apreciação desta CMADS.

## **II - VOTO DO RELATOR**

O Projeto de Lei nº 792/2007 e seus apensos visam estabelecer normas sobre matéria de maior relevância, qual seja, a instituição do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) àqueles que conservam a biodiversidade além do que estipulam as determinações legais em vigor. Não há dúvidas de que a proteção dos ecossistemas nativos é um imperativo às presentes e futuras gerações, tendo em vista sua importância para a manutenção do equilíbrio da biosfera.

Dependemos da manutenção dos ecossistemas nativos para a regulação do ciclo hidrológico e do clima, a fixação de carbono, a conservação do solo, o controle de pragas agrícolas, a polinização e a dispersão de sementes. Os ecossistemas tropicais, particularmente, são essenciais na manutenção do teor de oxigênio atmosférico, da temperatura, da precipitação, da umidade e dos ventos. Ou seja, os fatores climáticos globais são mediados e dependentes da conservação desses ecossistemas.

A natureza também é fonte direta de recursos para finalidades econômicas, com o fornecimento de energia e matéria-prima para a agropecuária e a indústria. A diversidade genética é a base para a bioprospecção e o desenvolvimento da biotecnologia, com inúmeras aplicações nas indústrias química, farmacêutica e cosmética. As paisagens naturais também são a base para o fomento ao ecoturismo e ao turismo rural.

E não menos importante é o papel social, cultural e científico da natureza. Ela faz parte da identidade cultural de populações locais, como área de moradia e culto e como fonte de recursos para a sua sobrevivência; é espaço de recreação e inspiração psicológica e espiritual e, ainda, é a base para a pesquisa científica das ciências naturais.

A remuneração dos serviços ambientais prestados pelas áreas conservadas tem sido cada vez mais defendida por diferentes setores. Se a própria sustentação da vida humana depende, em última instância, da transformação de energia solar em alimentos, mediada pela fotossíntese, é fundamental que a sociedade valorize os ecossistemas nativos e recompense aqueles que contribuem diretamente para que os serviços ecossistêmicos sejam perpetuados. Entendemos que esse é o melhor caminho para que a conservação possa enfrentar os demais usos potenciais da terra, cujo retorno econômico é mais facilmente percebido. O PSA deve ser visto como um mecanismo de compensação a quem despende esforços na conservação da cobertura vegetal nativa e, com isso, presta os serviços ambientais essenciais para toda a Humanidade.

A previsão legal de instrumentos econômicos de estímulo à conservação não é uma inovação no ordenamento jurídico brasileiro. Como exemplo, podemos citar o ICMS Ecológico, laureado mecanismo adotado com sucesso em diversos Estados brasileiros, tais como Paraná e Minas Gerais. No contexto da atividade extrativa vegetal, merece destaque a Lei nº 1.277, de 1999 (“Lei Chico Mendes”), do Estado do Acre, que ofereceu subsídio de R\$ 0,60/kg extraído de borracha, como prêmio aos seringueiros por serviços ambientais prestados. Também a Lei nº 3.135, de 05 de junho de 2007, do Estado do Amazonas, instituiu a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, na qual foi criado o “Bolsa Floresta”, incentivo destinado a famílias de ribeirinhos e comunidades tradicionais que vivem no entorno ou dentro de unidades de conservação estaduais.

No entanto, o Brasil não possui, até o presente, uma lei que institua o PSA para aqueles que promovem a conservação dos ecossistemas nativos e a recuperação de áreas degradadas, além do já estipulado pelas normas em vigor. Por isso, consideramos que são de grande mérito as proposições em análise, as quais têm por fim instituir o PSA por meio de programas diversos. Assim, faz-se mister a elaboração de Substitutivo, para a congregação das inúmeras iniciativas previstas no Projeto de Lei nº 792/2007 e nas onze proposições a ele apensadas.

Entendemos que essa tarefa já foi em grande medida equacionada pela CAPADR. No entanto, da análise do Substitutivo daquela Comissão, verificamos a necessidade de oferecer certos ajustes, para melhor adequa-lo quanto ao mérito.

Passemos , então, à análise do Substitutivo da CAPADR. No lugar de criar programas pontuais, ele institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, seguindo a diretriz do Projeto de Lei nº 5.487/2009, do Poder Executivo. A instituição de uma política abrangente sobre a matéria parece-nos muito mais eficiente, do ponto de vista ambiental, pois vincula os órgãos federais à adoção de estratégias de longo prazo, e não a projetos temporários.

Entretanto, já no art. 1º, há um pequeno ajuste a ser feito, tendo em vista que seu enunciado não introduz todos os principais comandos da proposição. Nele não foi contemplado o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, que é apenas mencionado no art. 5º, § 4º, V, como competência da Comissão Nacional da Política de Pagamento por Serviços Ambientais.

Consideramos que o Cadastro deve ser formalmente criado no texto da proposição. A sua instituição visa dar maior transparência e controle social aos projetos de PSA. O Cadastro deverá conter os dados de todas as áreas contempladas, os respectivos serviços ambientais prestados e as informações sobre os planos, programas e projetos inseridos na Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Suas informações deverão integrar o Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (SINIMA).

Além disso, o art. 1º não faz menção à necessidade da existência de contratos de PSA, objeto do art. 8º do Substitutivo, em que constam as principais diretrizes para a sua elaboração. Porém, a previsão dos

contratos logo no artigo inicial da futura lei é importante, para dar a eles um caráter nacional.

Por outro lado, o art. 1º do Substitutivo da CAPADR institui a Comissão Nacional da Política de Pagamento por Serviços Ambientais. Ao criar órgão no âmbito da Administração Federal, o dispositivo incorre em vício de iniciativa e fere a Constituição Federal. O mesmo equívoco ocorre no art. 5º do Substitutivo, em que são indicadas diversas instituições que deverão participar da citada Comissão.

Ressalte-se que o art. 5º não indica o órgão que presidirá a Comissão, deixando o risco de que o Ministério do Meio Ambiente passe a participar apenas como integrante, e não como condutor da Política de Pagamento por Serviços Ambientais. Outro aspecto que preocupa é a disparidade gritante entre órgãos públicos e sociedade civil representados na Comissão. Mesmo entre os representantes da sociedade civil, apontados no art. 5º, § 3º, XIII, há membros que, em verdade, representam órgãos públicos de extensão rural, estaduais e municipais. Portanto, mantida essa composição, a participação da sociedade civil na Comissão Nacional da Política de Pagamento por Serviços Ambientais seria muito pouco representativa.

Dessa forma, julgamos mais pertinente que a proposição crie apenas um órgão colegiado para gerir a Política, garantindo-se por lei apenas a paridade de representantes do Poder Público e da sociedade civil na sua composição. Esta será definida posteriormente, por norma infralegal, o que facilitará futuras alterações porventura julgadas necessárias, que seriam bastante dificultadas se a composição fosse engessada em lei, como propõe o Substitutivo da CAPADR.

Outro aspecto a observar diz respeito ao art. 2º, que trata dos conceitos utilizados na proposição. A expressão “serviços ambientais” é utilizada em dois conceitos: “serviços ambientais ou ecossistêmicos” e “serviços ambientais passíveis de remuneração”. Essa duplicidade gera confusão e pode ser resolvida com a adoção dos termos “serviços ecossistêmicos”, para mencionar os benefícios gerados pelos ecossistemas, independentemente da atuação humana, e “serviços ambientais”, que ficariam restritos às iniciativas antrópicas que favorecem os primeiros. Além disso, para o bom entendimento da futura lei, consideramos importante apresentar as definições de pagador e provedor de serviços ambientais.

Os arts. 3º e 4º do Substitutivo disciplinam a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA). Consideramos que as diretrizes da Política podem ser aprimoradas, mencionando-se, explicitamente, que ela deve atender aos princípios do provedor-recebedor e do usuário-pagador; fomentar a conservação da biodiversidade; reconhecer a importância da manutenção dos serviços ambientais no controle do aquecimento global, bem como da ação humana na manutenção e recuperação dos ecossistemas; promover alternativas de geração de renda para populações vulneráveis; ressaltar a importância das unidades de conservação e demais áreas protegidas; e incentivar a reversão de padrões insustentáveis de uso dos recursos naturais.

Retiramos a menção explícita ao desenvolvimento rural sustentável em virtude do entendimento de que o ecossistema inclui áreas rurais, urbanas, marinhas, lacustres. E de qualquer forma, o substitutivo da CAPADR já houvera equacionado parcialmente omissão no texto ao propor subprograma para áreas urbanas e periurbanas, no âmbito do Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais, adiante, o que impôs harmonização redacional nos objetivos gerais da Política Nacional, sem prejuízo conceitual ou exclusão de beneficiários.

O art. 6º do Substitutivo cria o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (ProPSA) e institui diversos Subprogramas que o integram. Os subprogramas foram divididos em temas: água, biodiversidade, unidades de conservação, reflorestamento e recuperação de áreas degradadas, áreas urbanas e periurbanas e captura e retenção de carbono nos solos. Essa divisão é bastante útil para a gestão dos diversos projetos de PSA.

Entretanto, consideramos que, no art. 6º, II, além das unidades de conservação, devem ser contempladas as terras indígenas, por sua importância para a proteção dos ecossistemas nativos. Além disso, no art. 6º, IV, a expressão “reflorestamento” deve ser substituída por “restauração florestal”, termo técnico consagrado no ordenamento jurídico brasileiro, em especial na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Segundo o art. 2º, XIV, dessa Lei, a restauração é a “restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada o mais próximo possível da sua condição original”. Também o art. 6º, VI, precisa incluir outras atividades que contribuem para a captura e retenção de carbono além das práticas agrícolas, como a proteção

de remanescentes florestais. Por fim, esse artigo deve abrir a possibilidade de que o Poder Executivo crie outros subprogramas, para atender a projetos não contemplados entre aqueles já previstos na futura lei.

O art. 7º disciplina os pré-requisitos para os que têm interesse em participar do ProPSA. O art. 8º, conforme já mencionado, estabelece diretrizes gerais para os contratos de PSA. O art. 9º dispõe sobre a fiscalização e o monitoramento dos contratos de PSA. O art. 10 estabelece a isenção fiscal aos projetos de PSA, tendo em vista que os principais beneficiários desses projetos serão as populações mais vulneráveis das áreas urbanas e rurais.

O art. 11 institui o Fundo Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (FunPSA), cuja fonte principal serão dos *royalties* do petróleo destinados ao Ministério do Meio Ambiente, conforme previsto no inciso II do § 2º do art. 50 da Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997 (“Lei do Petróleo”). Conforme o art. 12, o agente financeiro do FunPSA será o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O art. 13 do Substitutivo faculta à União a assinatura de convênios com as demais esferas da Federação, tendo em vista a implantação dos dispositivos previstos na futura lei. Também poderão ser firmadas parcerias entre a União e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs).

O art. 14 do Substitutivo visa alterar o art. 50 da Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, que “dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências”. De acordo com a Lei, as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural serão exercidas mediante contratos de concessão, precedidos de licitação. Segundo o art. 50, tais contratos devem prever o pagamento de uma participação especial a ser distribuído ao Ministério de Minas e Energia, ao Ministério do Meio Ambiente, a Estados e Municípios onde ocorrer produção em terra ou confrontante com a plataforma continental.

O Substitutivo da CAPADR busca alterar o art. 50, § 2º, II, da Lei nº 9.478/1997, para determinar que a parcela destinada ao Ministério do Meio Ambiente deverá ser aplicada em projetos de relacionados à preservação

do meio ambiente, incluídos os de pagamento por serviços ambientais. Essa vinculação é importante, tendo em vista que parcela significativa dos recursos do Ministério do Meio Ambiente provém da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. A aplicação desses recursos em projetos de PSA é fundamental, pois os combustíveis fósseis são os principais vilões do aquecimento global, efeito este que é parcialmente minimizado pelos serviços ambientais prestados pelos ecossistemas nativos.

Contudo, propomos uma alteração na redação, tendo em vista a nova redação do aludido dispositivo, dada pela Lei nº 12.114/2009, que cria o Fundo Nacional de Mudanças do Clima. Como a possibilidade de uso dos recursos foi bastante ampliada, entendemos que interpretação da lei já habilitaria o pagamento por serviços ambientais, bastando acrescentar uma alínea ao inciso II do § 2º do art. 50, para clarificar a previsão.

Por fim além das modificações já propostas, consideramos fundamental incluir alteração à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (a Lei de Licitações), com o objetivo de inserir uma cláusula de inexigibilidade de licitação para a escolha dos eventuais provedores, sob pena de ela ter de se submeter às regras gerais da referida Lei. Essa hipótese dificultaria sobremodo os procedimentos administrativos para a viabilização dos contratos de PSA. Mas se mantém a possibilidade de aplicar as disposições da citada Lei, a critério do Poder Público que atuar como pagador, nos casos em que for viável a competição entre provedores ou recebedores de serviços ambientais.

Desta forma, em face de todo o exposto, somos pela **aprovação dos Projetos de Lei nºs 792, 1.190, 1.667, 1.920, 1.999 e 2.364, todos de 2007; dos Projetos de Lei nºs 5.528, 5.487, 6.005 e 6.204, de 2009, e do Projeto de Lei nº 7.061, de 2010, na forma do Substitutivo anexo.**

Cabe destacar que esse texto foi feito com base no Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, com algumas alterações de mérito pertinentes a esta Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Considera-se que os dois textos são complementares, e não divergentes.

Sala da Comissão, em        de        de 2010.

Deputado JORGE KHOURY  
Relator

2010\_7465\_254

## **COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

### **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 792, de 2007**

**(E Apensos: Projetos de Lei nºs 1.190, 1.667, 1.920, 1.999 e 2.364, de 2007;  
Projetos de Lei nºs 5.528, 5.487, 6.005 e 6.204, de 2009, e Projeto de Lei nº  
7.061, de 2010)**

Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais, o Fundo Federal de Pagamento por Serviços Ambientais e o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, dispõe sobre os contratos de pagamento por serviços ambientais, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece conceitos, objetivos e diretrizes da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), cria o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (ProPSA), o Fundo Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (FunPSA) e o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, dispõe sobre os contratos de pagamento por serviços ambientais, altera as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências.

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I – ecossistemas: unidades espacialmente delimitadas, caracterizadas pela especificidade das inter-relações entre os fatores bióticos e abióticos;

II – serviços ecossistêmicos: benefícios relevantes para a sociedade gerados pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou melhoramento das condições ambientais, nas seguintes modalidades:

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

b) serviços de suporte: os que promovem 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, a manutenção da biodiversidade e do patrimônio genético, entre outros que mantenham a perenidade da vida na Terra;

c) serviços de regulação: os que promovem o sequestro de carbono, a purificação do ar, a moderação de eventos climáticos extremos, a manutenção do equilíbrio do ciclo hidrológico, a minimização de enchentes e secas, o controle dos processos críticos de erosão e de deslizamentos de encostas e outros que concorram para a manutenção da estabilidade dos processos ecossistêmicos;

d) serviços culturais: os que provêm benefícios recreacionais, estéticos, espirituais e outros benefícios não materiais à sociedade humana;

III – serviços ambientais: iniciativas individuais ou coletivas que podem favorecer a manutenção, a recuperação ou o melhoramento dos serviços ecossistêmicos;

IV – pagamento por serviços ambientais: transação contratual mediante a qual um pagador, beneficiário ou usuário de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes;

V – pagador de serviços ambientais: Poder Público ou agente privado situado na condição de beneficiário ou usuário de serviços

ambientais, em nome próprio ou de uma coletividade;

VI – provedor de serviços ambientais: pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, grupo familiar ou comunitário que, preenchidos os critérios de elegibilidade, mantém, recupera ou melhora as condições ambientais de ecossistemas que prestam serviços ambientais.

Art. 3º Fica instituída a Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais, cujos objetivos são:

I – disciplinar a atuação do Poder Público em relação aos serviços ambientais, de forma a manter, recuperar ou melhorar esses serviços em todo o território nacional;

II – estimular a conservação dos ecossistemas, dos recursos hídricos, do solo, da biodiversidade, do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado;

III – valorizar econômica, social e culturalmente os serviços prestados pelos ecossistemas;

IV – reconhecer as iniciativas individuais ou coletivas que favoreçam a manutenção, a recuperação ou o melhoramento dos serviços ecossistêmicos, por meio de remuneração financeira ou outra forma de recompensa;

V – fomentar o desenvolvimento sustentável;

VI – promover alternativas de geração de trabalho e renda para populações em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Art. 4º São diretrizes da Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais:

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

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

III – a utilização do pagamento por serviços ambientais como instrumento de promoção do desenvolvimento social, econômico e

cultural das populações tradicionais, dos povos indígenas e dos agricultores familiares;

IV – a integração e coordenação das políticas setoriais de meio ambiente, agricultura, energia, pesca, aquicultura e desenvolvimento urbano voltadas para a manutenção, recuperação ou melhoramento dos serviços prestados pelos ecossistemas;

V – a busca de complementaridade entre programas e projetos de pagamentos por serviços ambientais implementados pelos setores públicos federal, estaduais, municipais, do Distrito Federal, dos Comitês de Bacia Hidrográfica e pela iniciativa privada, considerando-se as especificidades ambientais e socioeconômicas dos diferentes biomas, regiões, bacias hidrográficas, Estados e Municípios, observados os princípios estabelecidos nesta Lei;

VI – o reconhecimento da importância dos serviços ecossistêmicos gerados em áreas legalmente protegidas, públicas ou privadas, incluindo unidades de conservação, terras indígenas, áreas de proteção e recarga de aquíferos, áreas de preservação permanente, reservas legais e corredores ecológicos;

VII – a priorização do pagamento pelos serviços ambientais prestados em ecossistemas sob maior risco socioambiental;

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

IX – a adequação do imóvel rural e urbano à legislação ambiental e florestal vigente;

X – o aprimoramento dos métodos de avaliação e certificação dos serviços ambientais remunerados.

Art. 5º A Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais contará com um órgão colegiado com atribuição de estabelecer suas metas, acompanhar seus resultados e propor os aperfeiçoamentos cabíveis, na forma do regulamento.

§ 1º O órgão colegiado previsto no *caput* será composto, de forma paritária, por representantes do Poder Público e da sociedade civil, e presidido pelo titular do órgão central do Sistema Nacional do Meio Ambiente

(SISNAMA).

§ 2º A participação do órgão colegiado previsto no *caput* é considerada de relevante interesse público e não será remunerada.

Art. 6º Fica criado o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais – ProPSA, com o objetivo de efetivar a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais no âmbito federal, em especial no que tange ao pagamento desses serviços pela União, sendo composto pelos seguintes subprogramas:

I – Subprograma Água, destinado ao pagamento por ações e iniciativas que promovam a conservação e o melhoramento da quantidade e da qualidade dos recursos hídricos, prioritariamente em bacias hidrográficas de baixa disponibilidade hídrica e com importância para o abastecimento humano e para a dessedentação de animais;

II – Subprograma Biodiversidade, destinado ao pagamento por ações e iniciativas de conservação e preservação da vegetação nativa, da vida silvestre e do ambiente natural em áreas de elevada diversidade biológica, notadamente nas reconhecidas como prioritárias para a conservação da biodiversidade, assim definidas pelo Ministério do Meio Ambiente, ou naquelas de importância para a formação de corredores ecológicos entre essas áreas prioritárias;

III – Subprograma Unidades de Conservação e Terras Indígenas, destinado ao pagamento por ações e iniciativas que promovam a conservação, a recuperação ou a preservação do ambiente natural nas áreas de unidades de conservação e em suas respectivas zonas de amortecimento e nas terras indígenas;

IV - Subprograma Restauração Florestal e Recuperação de Áreas Degradadas, destinado ao pagamento por ações e iniciativas de recuperação e conservação dos solos e recomposição da cobertura vegetal de áreas degradadas, por meio do plantio exclusivo de espécies nativas arbóreas ou arbustivas ou em sistema agroflorestal;

V - Subprograma Remanescentes Vegetais em Áreas Urbanas e Periurbanas, destinado ao pagamento por ações e iniciativas de conservação de remanescentes vegetais de importância para a manutenção e o melhoramento da qualidade do ar, dos recursos hídricos e do bem-estar da

população;

VI - Subprograma Captura e Retenção de Carbono, destinado ao pagamento por ações e iniciativas de conservação de remanescentes florestais e demais ecossistemas naturais, de restauração de ecossistemas naturais e de recuperação de áreas degradadas, de adoção de práticas de manejo de sistemas agrícolas, agroflorestais e silvopastoris, que contribuam para a mitigação das mudanças climáticas por meio de captura e armazenamento de carbono.

§ 1º Os subprogramas de pagamento por serviços ambientais previstos neste artigo não impedem a criação de outros, com novos potenciais provedores, na forma do regulamento.

§ 2º Quatro anos após sua efetiva implementação, o ProPSA deverá ser avaliado pelo órgão colegiado mencionado no art. 5º, que poderá propor alterações a serem implementadas por medidas legais ou infra-legais.

Art. 7º São requisitos gerais para participação no ProPSA:

I – enquadramento e habilitação em um dos subprogramas constante no ProPSA;

II – comprovação do uso ou ocupação regular do imóvel;

III – formalização de instrumento contratual específico;

IV – outros a serem estabelecidos em regulamento.

Art. 8º O contrato de pagamento por serviços ambientais terá como cláusulas essenciais as relativas:

I – às partes (pagador e provedor) envolvidas no pagamento por serviços ambientais;

II – ao objeto, com a descrição dos serviços ambientais a serem pagos ao provedor;

III – à delimitação territorial da área do ecossistema natural responsável pelos serviços ambientais prestados e à sua inequívoca vinculação ao provedor;

IV – aos direitos e obrigações do provedor, incluindo as ações de manutenção, recuperação e melhoramento ambiental do ecossistema natural por ele assumidas e os critérios e indicadores da qualidade dos serviços ambientais prestados;

V – aos direitos e obrigações do pagador, incluindo o modo, condições e prazos de realização da fiscalização e monitoramento;

VI – à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas do provedor ao pagador;

VII – a eventuais critérios de bonificação para o provedor que atingir indicadores de desempenho socioambiental superiores aos previstos em contrato;

VIII – aos prazos do contrato, incluindo a possibilidade ou não de sua renovação;

IX – aos preços ou outras formas de pagamento, bem como aos critérios e procedimentos para seu reajuste e revisão;

X – às penalidades contratuais e administrativas a que estará sujeito o provedor, sendo que as ações de manutenção, recuperação e melhoramento ambiental do ecossistema natural por ele assumidas são consideradas de relevante interesse ambiental, para os efeitos do art. 68 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998;

XI – aos casos de revogação e de extinção do contrato;

XII – ao foro e às formas não litigiosas de solução de eventuais divergências contratuais.

Parágrafo único. As cláusulas contratuais previstas neste artigo aplicam-se à contratação de pagamento por serviços ambientais por atores privados ou públicos, de qualquer esfera de governo.

Art. 9º No exercício da fiscalização e monitoramento, deverá ser assegurado ao pagador pleno acesso à área objeto do contrato e aos dados relativos às ações de manutenção, recuperação e melhoramento ambiental do ecossistema assumidas pelo provedor, respeitando-se os limites do sigilo legal ou constitucionalmente previsto.

§ 1º No caso de propriedades rurais, o contrato poderá ser vinculado ao imóvel por meio da instituição de servidão ambiental.

§ 2º Os serviços ambientais prestados poderão ser submetidos a validação ou certificação por entidade técnico-científica independente, na forma do regulamento.

Art. 10. Os valores monetários percebidos pela prestação de serviços ambientais:

I – ficam isentos do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido;

II – não integram a base de cálculo da Contribuição para o PIS/PASEP ou da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

Art. 11. Fica criado o Fundo Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (FunPSA), de natureza contábil, com a finalidade de financiar as ações do Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais, segundo os critérios estabelecidos nesta Lei e em seu regulamento, com as seguintes fontes de recursos:

I – até 40% (quarenta por cento) dos recursos de que trata o inciso II do § 2º do art. 50 da Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997 (“Lei do Petróleo”);

II – dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual da União e em seus créditos adicionais;

III – recursos decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal;

IV – doações realizadas por entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas;

V – empréstimos de instituições financeiras nacionais ou internacionais;

VI – reversão dos saldos anuais não aplicados.

§ 1º As despesas anuais de planejamento,

acompanhamento, fiscalização, avaliação e divulgação de resultados relativas aos pagamentos por serviços ambientais não poderão ultrapassar o montante correspondente a 5% (cinco por cento) dos dispêndios anuais do Fundo.

§ 2º Parte dos recursos do FunPSA poderá ser utilizada no custeio das ações de fiscalização, monitoramento, validação e certificação dos serviços ambientais prestados, bem como no estabelecimento e administração dos respectivos contratos.

Art. 12. O Fundo Federal de Pagamento por Serviços Ambientais terá como agente financeiro o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

§ 1º O BNDES poderá habilitar bancos públicos e privados para a operacionalização dos contratos de pagamentos por serviços ambientais.

§ 2º O BNDES manterá atualizado o órgão colegiado previsto no art. 5º desta lei, sobre as operações realizadas com recursos do FunPSA, na forma do regulamento.

Art. 13. Para a efetivação do disposto nesta Lei, a União poderá assinar convênios com Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades de direito público, bem como firmar parcerias com entidades qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), nos termos da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.

Art. 14 O Poder Executivo Federal disciplinará o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, cujas informações integrarão o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA).

§ 1º O Cadastro a que se refere o *caput* conterà, no mínimo, os dados de todas as áreas contempladas, os respectivos serviços ambientais prestados e as informações sobre os planos, programas e projetos que integram a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

§ 2º Os órgãos federais, estaduais e municipais competentes deverão encaminhar os dados a que se refere o § 1º ao órgão gestor do Cadastro, conforme disposto em regulamento.

Art. 15. O inciso II do § 2º do art. 50 da Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 50.....

§ 2º.....

II – .....

*j) pagamento por serviços ambientais” (NR)*

Art. 16. A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (“Lei de Licitações”), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 5º-A:

*“Art. 5º-A. Não se aplicam as disposições desta Lei na seleção e contratação de provedores ou recebedores de serviços ambientais, assegurada a observância das exigências da legislação específica.*

*Parágrafo único. A critério do Poder Público que atuar como pagador, poderá haver aplicação das disposições desta Lei nos casos em que é viável a competição entre provedores ou recebedores de serviços ambientais.”*

Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, em            de            de 2010.

Deputado Jorge Khoury  
Relator