

---

# VEREDAS DO DIREITO

DIREITO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



Dom Helder

ESCOLA DE DIREITO

# A POLÍTICA NACIONAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇO AMBIENTAL: UM RETROCESSO?

**Silas Silva Santos<sup>1</sup>**

Universidade do Oeste Paulista (UNOESTE) |

**Airton Roberto Guelfi<sup>2</sup>**

Universidade do Oeste Paulista (UNOESTE) |

**Samira Monayari Bertão<sup>3</sup>**

Faculdade São Paulo de Presidente Venceslau (FASPREV) |

## RESUMO

O artigo objetiva discutir consequências jurídicas da promulgação da Lei n. 14.119/2021, “Lei do Pagamento por Serviços Ambientais”, cujo art. 9º, parágrafo único, prevê contemplação, com Pagamento de Serviços Ambientais (PSA), aos proprietários/possuidores de Áreas de Preservação Permanente (APP), de Reserva Legal (ARL) e Áreas de Limitações Administrativas. As APP e ARL, previstas no Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), são espécies de limitações administrativas, instrumentalizando preceitos fundamentais do art. 225 da Constituição Federal, referente ao ambiente ecologicamente equilibrado. Limitações

- 1 Doutor e Mestre em Direito Processual Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Direito Civil pelas Faculdades Integradas Antonio Eufrásio de Toledo (FIAET). Graduado em Direito pelas FIAET. Juiz de Direito no Estado de São Paulo. Integra o quadro de Juízes Formadores da Escola Paulista da Magistratura. Coordenador-Geral do Núcleo de Presidente Prudente da Escola Paulista da Magistratura. Professor nos Cursos de Graduação e de Pós-Graduação *stricto sensu* (Mestrado e Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional) da Universidade do Oeste Paulista (UNOESTE). Professor convidado nos Cursos de Pós-Graduação *lato sensu* da EPD, do CERS e da ESA/OAB. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5815754762169411> / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4873-0622> / e-mail: [silas@unoeste.br](mailto:silas@unoeste.br)
- 2 Doutorando em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional pela Universidade do Oeste Paulista (UNOESTE). Mestre em Engenharia Elétrica pelo Laboratório de Engenharia Legal, Ciência e Tecnologia Forense da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Avaliação do Ensino e da Aprendizagem pela UNOESTE. Bacharel em Direito pela UNOESTE. Delegado da Polícia Civil do Estado de São Paulo (2009). Professor de Direito Penal e Prática Jurídica Penal na graduação e de Direito Processual Penal com ênfase em Prova Pericial na pós-graduação nível especialização da UNOESTE. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1403052338128291> / ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6399-2674> / e-mail: [del.guelfi@gmail.com](mailto:del.guelfi@gmail.com)
- 3 Doutoranda em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional pela Universidade do Oeste Paulista (UNOESTE). Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional pela UNOESTE. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Universidade Anhanguera de São Paulo (UNIAN/SP). Graduada em Direito pelo Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente. Membro do Grupo de Pesquisa “Acesso à Justiça, Inovação e Sustentabilidade” da UNOESTE. Coordenadora do Curso de Direito da Faculdade São Paulo de Presidente Venceslau (FASPREV). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9704773463183185> / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2384-5001> / e-mail: [monayari.adv@gmail.com](mailto:monayari.adv@gmail.com)

administrativas são obrigações de caráter geral, assegurando interesse público, impostas pelo Estado, independentemente de indenizações/compensações. O trabalho contempla análise do art. 9º, parágrafo único, Lei n. 14.119/21, frente ao Código Florestal e à Constituição Federal, tocante à tutela ambiental. A análise evidenciou que a Lei n. 14.119/21, prevendo o PSA às APP, ARL e Áreas de Limitações Administrativas ambientais, desconsiderou, pela natureza jurídica, preservar e recuperar o meio ambiental nessas áreas é obrigação ao direito do proprietário, independente de indenização. A solução encontrada parte da interpretação sistemática da Lei n. 14.119/21, da Lei n. 12.651/12 e da Constituição Federal de 1988, prevalecendo obrigação dos proprietários/possuidores em preservar/recuperar o meio ambiente em APP, ARL e Áreas de Limitações Administrativas, independentemente de PSA.

**Palavras-chave:** área de preservação permanente; área de reserva legal; limitações administrativas; pagamento por serviços ambientais; retrocesso ambiental.

### ***THE PAYMENT NATIONAL POLICY FOR ENVIRONMENTAL SERVICES: A STEP BACKWARDS?***

#### ***ABSTRACT***

*The article aims to discuss legal consequences of the promulgation of Law n. 14,119/2021, “Law of Payment for Environmental Services”, whose article 9, sole paragraph, provides for the contemplation, with Payment of Environmental Services (PEA), to the owners/possessors of Permanent Preservation Areas (PPA), of Legal Reserves (LRA) and Areas of Administrative Limitations. The PPA and ARL, provided for in the Forest Code (Law n. 12.651/2012), are kind of administrative limitations, instrumentalizing fundamental precepts of article 225 of the Federal Constitution, referring to an ecologically balanced environment. Administrative limitations are obligations of a general nature, ensuring public interest, imposed by the State, regardless of indemnities/compensations. The work includes an analysis of article 9, sole paragraph, Law n. 14.119/21, against the Forest Code and the Federal Constitution, regarding environmental protection. The analysis showed that Law n. 14.119/21, providing for the PEA to PPA, ARL and Environmental*

*Administrative Limitation Areas, disregarded, due to its legal nature, preserving and recovering the environment in these areas is an obligation to the owner's right, regardless of compensation. The solution found starts from the systematic interpretation of Law n. 14.119/21, of Law no. 12.651/12 and the Federal Constitution of 1988, prevailing the obligation of owners/possessors to preserve/recover the environment in PPAs, ARLs and Areas of Administrative Limitations, regardless of PEA.*

**Keywords:** *permanent preservation area; legal reserve area; administrative limitations; payment for environmental services; environmental throwback*

## INTRODUÇÃO

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é considerado, nos termos do *caput* do art. 225 da Constituição Federal de 1988, um direito de caráter fundamental, surgido na terceira geração e conectado ao homem como autêntico direito da humanidade. Torna-se imperioso reconhecer que, como tal, ostenta no ordenamento jurídico brasileiro verdadeira posição de cláusula pétrea, retratado no exercício da dignidade da pessoa humana. Enfim, este direito fundamental, de evidente qualidade ecológica, consubstancia-se mediante a preservação das especificidades e das funções naturais ecossistêmicas, permitindo existência, evolução e desenvolvimento a todos os seres vivos.

Entre as várias formas de instrumentalizar esse direito fundamental na legislação ordinária, o Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) regulamentou as figuras das APP e ARL como espaços ecológicos essencialmente representativos dos direitos humanos ecológicos juridicamente tutelados.

Seguindo esse norte, a Lei n. 14.119/2021 modelou, no campo ordinário do ordenamento jurídico brasileiro, a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), objetivando operacionalizar instrumento de caráter econômico, voltado à preservação dos ecossistemas ecológicos essenciais à sadia qualidade de vida, denominado Pagamento por Serviços Ambientais (PSA).

As normas de proteção das APP e das ARL estão há muito sedimentadas no ordenamento jurídico brasileiro, possuindo caráter generalista e imperioso, alcançando todo e qualquer imóvel rural, independentemente do ânimo ou destinação que seu proprietário ou possuidor pretender

conferir-lhe. Foram entrosadas ao sistema jurídico pátrio muito antes da Lei n. 14.119/2021.

A norma do art. 9º, parágrafo único, da Lei n. 14.119/2021, estabeleceu a possibilidade de o PSA ser efetuado em relação às APP, ARL e demais Áreas afetadas por Limitações Administrativas, desconsiderando a obrigação de preservar o meio ambiente nessas áreas, independente de indenizações, contraprestações ou qualquer outra forma de retribuição econômica. Assim, partindo de seu perfil incrementador, tal normativa é motivada por um aparente caráter relativizador, que pode ser impregnado às normas do Código Florestal, relacionadas às APP e ARL. Diante de tal percepção, a recente norma deve ser alvo de atenta reflexão científica.

O Brasil experimenta, pela primeira vez em sua história, a condição de estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental, significando dizer que, nos últimos anos, houve um crescimento exponencial da degradação ambiental, evidenciando a condição de incapacidade do Poder Público para o seu enfrentamento.

Nesse sentido, é preciso atenção às inovações legislativas, evitando-se que uma norma jurídica, promulgada com aparente viés garantista do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, surta efeitos contrários, agravando ainda mais a referendada crise jurídico-político-ambiental.

Compondo este cenário, a PNPSA foi instituída para assumir importante papel nas estratégias econômicas de desenvolvimento sustentável, sendo encarada como verdadeira ferramenta destinada a contribuir para a solução da crise ambiental instalada, afetando diretamente os seres vivos.

Nesse passo, o presente artigo tratará da integração jurídica entre as normas atinentes à proteção jurídica ambiental em APP, ARL ou outras áreas sob limitação administrativa, previstas na Constituição Federal de 1988 e no Código Florestal, com a redação normativa do art. 9º, parágrafo único, da Lei n. 14.119/2021, responsável por orientar a elegibilidade de tais áreas como destinatárias do PSA. Pretende-se, como objetivo do trabalho, compreender as principais implicações legais que poderão surgir a partir da previsão do art. 9º, parágrafo único, da Lei n. 14.119/2021, prevendo o PSA a essas áreas.

O fomento desta discussão proporcionará a reflexão dos atores públicos e privados envolvidos na implementação do Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA), meio estabelecido para a instrumentação da PNPSA. Essa reflexão é necessária, tendo em vista que

tais atores públicos e privados estarão envolvidos na garantia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Quanto à metodologia, adotou-se a pesquisa teórico-bibliográfica e documental disponível, com a utilização de livros, textos e artigos científicos, sites da internet, além das leis que possuem relação direta com a proteção do meio ambiente e com os incentivos fiscais para a sociedade, tendo-se como base, em todo o momento do estudo, a visão constitucionalizada dos direitos ambientais.

No que tange ao procedimento metodológico, optou-se pelo método dedutivo, haja vista partir-se de uma concepção mais geral para se alcançar modelos interpretativos mais específicos. Assim, foi possível a realização de análises interpretativas, comparativas, temáticas e históricas, numa discussão pautada sob o ponto de vista da pesquisa científica.

Por se tratar de tema complexo, as conclusões tecidas durante o desenvolvimento da pesquisa, de maneira alguma, pretendem esgotar a matéria acerca da PNPSA e sua relação com a sustentabilidade e o meio ambiente equilibrado, de relevante importância para a sociedade brasileira e que merecem discussões profundas e passíveis de contínuo aprimoramento.

## **1 POLÍTICA NACIONAL DE PSA: A REGENERAÇÃO E PRESERVAÇÃO ECOSISTÊMICA**

Políticas públicas, segundo Dias e Matos (2012), correspondem a ações governamentais destinadas ao desenvolvimento de atividades sociais, objetivando, por meio da ordem, garantir segurança externa e solidariedade interna a determinado território, resultando em ações que assegurem o bem-estar social.

O ordenamento jurídico brasileiro há muito convive com legislações municipais e estaduais contemplativas de políticas públicas voltadas ao pagamento de proprietários de bens imóveis por serviços ecossistêmicos, como forma de substituição das produções comerciais tradicionais, como plantações e criação de animais (MORAES, 2012).

No âmbito nacional, apenas recentemente foi promulgada a Lei n. 14.119, de 13 de janeiro de 2021, responsável por instituir a PNPSA, que alterou as Leis n. 8.212/1991, 8.629/1993 e 6.015/1973, para adequá-las a essa nova política.

Tomando por base essa premissa, é possível afirmar que a PNPSA surgiu com a finalidade de auxiliar importante questão ambiental,

hodiernamente enfrentada pelo homem: a perene degradação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida.

O Princípio do Protetor-Recebedor serviu de fundamentação jusfilosófica para a concepção da PNPSA, postulando que o agente, público ou privado, que protege o bem natural, beneficiando toda a comunidade, deve receber uma compensação financeira como forma de incentivo pelo serviço de proteção ambiental prestado (RIBEIRO, 2005).

As aplicações e variações práticas desse Princípio já se encontravam perfeitamente moldadas ao ordenamento jurídico brasileiro, tendo em vista que o Código Florestal, numa primeira alusão a essa modulação, estabeleceu normas gerais para proteção de vegetação nativa, incluindo Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de Uso Restrito; e, em especial, o pagamento ou incentivo aos serviços ambientais pelas atividades voluntárias de conservação e melhoria dos ecossistemas (BRASIL, 2012).

Nesse passo, a PNPSA não deve ser encarada como mercantilização do meio ambiente, mas como atuação estatal preocupada com a manutenção da qualidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Deve ser entendida como instrumento econômico que é, fomentando a conservação ou restauração de serviços ecossistêmicos, seja no âmbito privado, seja no público, posto estar pautado pelo Princípio do Protetor-Recebedor (BORGES, 2016).

Quando algum ecossistema é exposto a condições de dano, o equilíbrio ecológico resta comprometido tanto em virtude dos respectivos impactos negativos de tais danos quanto em virtude da ineficácia da atuação estatal destinada à tutela. Entretanto, a elaboração e implementação de ações públicas voltadas à melhoria desses serviços, como a PNPSA, diminui a desigualdade social, representada na dispar divisão dos benefícios ambientais, retomando o equilíbrio ambiental. Tais ações viabilizam a qualidade ambiental dos ecossistemas, essenciais para a biocenose (MELLO, 2019; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2021).

Considerando sua estreita e importante relação com as regras legais relativas à proteção das APP e ARL, os aspectos conceituais componentes da PNPSA passam a ser apresentados, conforme o modelo implantado pela Lei n. 14.119/2021.

## 1.1 O que é o Pagamento por Serviços Ambientais?

Apesar de relativamente inovadora, a ideia de realizar pagamentos condicionais pela provisão de serviços ambientais ecossistêmicos vem sendo implementada por vários países no mundo. Foi sob um contexto protecionista ambiental que eclodiu a concepção jurídico-institucional do PSA, revelando-se verdadeiro instrumento promocional de preservação, regeneração e manejo dos elementos naturais (WALDMAN; ELIAS, 2013). Os proprietários rurais que contribuem para a continuidade de serviços ecossistêmicos são denominados de provedores de serviços ambientais (FABRI *et al.*, 2018).

O PSA corresponde a um recente instituto jurídico, fruto da nova tendência aplicável às atividades de conservação, considerando as falhas de mercado relacionadas à falta de valoração econômica das externalidades positivas associadas aos serviços providos pelos ecossistemas. Ou seja, um esquema de PSA reconhece as evidentes tensões existentes entre as atividades de conservação e o uso dos territórios nos quais se encontram os bens ecossistêmicos que são providos por tais serviços e concede os incentivos necessários para que os proprietários e/ou possuidores desses territórios sejam compensados pelos esforços de conservação que realizam dentro de suas áreas (GUTIÉRREZ, 2014).

No Brasil, o PSA tem ostentado natureza jurídica de acordo econômico de caráter privado, firmado entre tomador e provedor, com intervenção do Poder Público para operacionalizar planos e programas (ALTMANN, 2010). Sob a perspectiva de Zeno Veloso (1995), trata-se de verdadeiro negócio jurídico firmado pela manifestação de vontade, tornando-se obrigação contratual entre as partes. Assim, foi inserido na PNPSA, sendo destinado a promover a preservação e a proteção dos ecossistemas naturais, diante de regras mercadológicas marcadamente desinteressadas pelas atividades de proteção necessárias à sustentabilidade desses elementos naturais (SEEHUSEN; PREM, 2011).

Dessa forma, o PSA pode ser definido como uma ferramenta dos chamados “instrumentos econômicos”, cujo objetivo reside em conceder incentivos econômicos para práticas de manejo que resultem na provisão e/ou manutenção dos serviços ecossistêmicos para a população em geral.

Sua aplicação prática revela-se mediante auxílio financeiro prestado na preservação dos componentes formadores dos ecossistemas naturais,



obrigação do Poder Público e direito fundamental do ser humano (FREITAS; ORTIGARA, 2017).

Sob uma perspectiva representativa, Waldman e Elias (2013) encaram o PSA como uma transação voluntária – acordo formal ou contrato de prestação de serviços entre provedores e beneficiários – por meio da qual um serviço ecológico específico ou o uso da natureza e da tecnologia que possa assegurá-lo é adquirido por um (ou mais) adquirente(s) de um (ou mais) provedor(es) se, e somente se, este(s) garantir(em) sua provisão (relação condicional).

A despeito das inúmeras definições doutrinárias do PSA, tem-se uma, amplamente utilizada, que o define como uma “transação voluntária”, por meio da qual um serviço ambiental bem definido ou um uso da terra que possa assegurar esse serviço é adquirido por, pelo menos, um comprador, e no mínimo, fornecido por um provedor, sob a condição de garantia de provisão do serviço (WUNDER *et al.*, 2009).

Nesta linha, a Lei n. 14.119/2021, em seu art. 2º, IV, consagrou, no ordenamento jurídico brasileiro, a concepção de PSA:

IV – pagamento por serviços ambientais: transação de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes (BRASIL, 2021).

Para Lehfeld, Carvalho e Balbim (2013), o fundamento social deste instituto jurídico-ambiental repousa na partição dos custos de conservação dos elementos ecossistêmicos com aqueles membros beneficiados pelos serviços ambientais, mas que não suportavam diretamente as despesas intrínsecas.

O PSA, portanto, é uma estratégia das políticas de conservação ambiental, pautada no Princípio Protetor-Recebedor e que procura compensar os provedores de serviços ambientais, de acordo com, repita-se, as externalidades positivas geradas pela manutenção desses serviços.

Para Alarcon e Fantini (2012), embora o termo utilizado seja “pagamento”, há dezenas de projetos que utilizam o termo “compensação”, já que, em muitos casos, a relação que se estabelece com o provedor dos serviços ambientais não é meramente financeira. Esses casos incluem transferência de tecnologia, fornecimento de insumos, capacitação e outras estratégias consideradas como moeda de troca (BRASIL, 2013, 2015).

Em suma, o PSA visa promover a recuperação dos impactos negativos nos ecossistemas, resultantes das atividades econômicas, fundamentado sobre o Princípio do Protetor-Recebedor, focalizando os não poluidores do meio ambiente, ao defender a ideia de que o indivíduo que protege uma área, deixando de degradá-la, deve receber incentivos, financeiros ou não, como forma de ser compensado pela prestação de um serviço de proteção ambiental (ARAÚJO, 2012).

Tratando das mudanças comportamentais do homem frente aos ecossistemas, Fabri *et al.* (2018) professam que o objetivo do instituto jurídico do PSA consiste no fomento de mudanças comportamentais na sociedade quanto à exploração e aplicação dos recursos naturais, favorecendo a real implementação de políticas públicas voltadas à preservação ambiental.

Como consequência, os precursores da economia ambiental vislumbraram no PSA verdadeiro instrumento jurídico apto a estampar, aos ecossistemas naturais, autêntico rótulo de necessária integridade econômica, social e humana, afastando aquele ideal antropocêntrico que hodiernamente recai sobre os entes naturais, desvelando meras relações exploratórias (FABRI *et al.*, 2018).

Em suma, conforme explica Altmann (2015), sendo classificado como um instrumento econômico de efetivação da gestão ambiental, o PSA surge como ferramenta para o ressarcimento de quem atua para, ao menos, amenizar os reflexos da ação humana predatória e da ausência de sustentabilidade ambiental, características do modo de produção capitalista.

## 1.2 Modalidades de Pagamento por Serviços Ambientais

Tratar de modalidades na seara jurídica corresponde ao enfrentamento dos aspectos ou das formas pelas quais determinado instituto jurídico se apresenta às relações humanas.

Em princípio, a introdução do PSA no Brasil, mediante políticas públicas, exigiu do legislador a definição de modalidades próprias e consequentes condições, a fim de diferenciar a PNPSA das demais políticas públicas de proteção ambiental (HALL, 2006).

O art. 3º da Lei n. 14.119/2021, elencou as seguintes modalidades de PSA: pagamento direto, monetário ou não monetário; prestação de melhorias sociais a comunidades rurais ou urbanas; compensação vinculada a certificado de redução de emissões por desmatamento ou degradação; títulos verdes (*green bonds*); comodato; e Cota de Reserva Ambiental (CRA),

instituída pelo Código Florestal. A norma ainda trouxe a previsão de outras modalidades estabelecidas com base em atos normativos do órgão gestor da PNPSA (BRASIL, 2021).

Não se deve olvidar que todas essas modalidades possuem o caráter de voluntariedade; ou seja, o traço primeiro é que se trata de espécies não coercitivas, que tenham natureza contratual e decorram de uma adesão espontânea, em oposição ao que ocorre com os instrumentos imperativos, impostos por meio de outras formas de políticas ambientais.

Esse caráter voluntário ajuda a desonerar a Administração Pública, que, ao invés de procurar o administrado, passa a ser procurada por ele, o que costuma gerar resultados mais efetivos em termos de proteção ecossistêmica (FARIAS; RÉGIS, 2021).

Essas modalidades são disponibilizadas aos dois principais personagens do PSA: o pagador dos serviços (art. 2º, V) e o provedor desses serviços (art. 2º, VI). O pagador é quem toma para si o financiamento dos serviços ambientais, ao passo que o provedor é quem presta tais serviços, aptos a manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais dos ecossistemas brasileiros, mediante recebimento de uma das modalidades de PSA.

### **1.3 Fontes de financiamento do Pagamento por Serviços Ambientais**

Havendo pagamento por serviços ambientais, é imprescindível que haja fontes de custeio previstas no Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA), necessárias para instrumentalizar a PNPSA, viabilizando, assim, as modalidades de PSA anteriormente referidas.

A terminologia “fonte”, empregada nesse contexto, refere-se à origem dos recursos captados com a finalidade de financiar ou custear o PFPSA. O art. 6º, § 7º, da Lei n. 14.119/2021, prevê duas fontes de financiamento: (i) captação de reservas de pessoas físicas e de pessoas jurídicas de direito privado; e (ii) percepção de recursos de agências multilaterais e bilaterais de cooperação internacional (BRASIL, 2021).

A primeira das fontes de financiamento do PFPSA corresponde à captação de recursos junto às pessoas físicas e jurídicas de direito privado. Trata-se de prática já exercida em diferentes modelos de financiamento, como se verifica nos contratos administrativos de parceria público-privada, por meio dos quais se objetiva a captação de recursos perante as esferas privadas, na forma de investimentos, suprindo a insuficiência dos recursos

captados pela tributação e a ausência de fundos públicos de participação estatal (SAES, 2021).

A segunda fonte de financiamento do PFPSA corresponde à captação de recursos junto às agências multilaterais e bilaterais de cooperação internacional; ou seja, organizações de natureza internacional, criadas por iniciativa das principais nações do mundo, com o objetivo de atuar globalmente no desenvolvimento das principais áreas humanas, como saúde, educação, segurança e meio ambiente, entre outras.

Nas diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional para o Brasil, são indicadas três subfontes de financiamento pelas respectivas agências internacionais, multilaterais e bilaterais: (i) fontes compostas por recursos originários do próprio orçamento interno das agências; (ii) fontes compostas por valores doados por países interessados e administrados pelas agências; e (iii) fontes de recursos captados, por meio dessas agências, junto a outros organismos internacionais pelas entidades nacionais interessadas (BRASIL, 2004).

Nesse cenário das fontes de financiamento, a doutrina especializada tem apontado que a referida norma infraconstitucional possui essência de verdadeira norma em branco, vez que apenas previu as fontes de financiamento, sem, contudo, instrumentalizá-las, relegando à via administrativa essa missão e gerando, assim, incertezas quanto à implantação (CARREIRA, 2021).

Outro aspecto que vem despertando críticas por parte de atores sociais impactados diretamente pelo PFPSA compreende a falta de definição relativa à maneira como esses recursos financeiros serão repassados aos prestadores de serviços ecossistêmicos, questão que pode impactar, de forma negativa, a instrumentalização da norma (GALERA, 2021).

E mais, a Lei n. 14.119/2021 revelou à sociedade brasileira, em seu art. 6º, § 7º, a limitação das fontes de financiamento a interessados da iniciativa privada nacional e ou internacional, excluindo desta lista os recursos públicos, seguindo na contramão da evolução legiferante de outros atos normativos de caráter nacional, estadual e municipal.

É certo que muitas fontes de financiamento, sedimentadas em recursos da iniciativa pública, que já estavam pulverizadas pelo ordenamento jurídico brasileiro, foram simplesmente ignoradas pelo legislador em atenção à referida norma (WINDHAM-BELLORD; MAFIA, 2012).

No âmbito doutrinário da discussão, Fabri *et al.* (2018) propõem que o Poder Público poderia incorporar o papel de financiador desses

pagamentos, citando, como hipótese, a instituição de preços públicos tarifados, com reversão de tais valores aos provedores dos serviços ambientais, acompanhada de um rigoroso planejamento orçamentário.

Nessa esteira de financiamento público, não se pode esquecer de que o art. 41, II, do Código Florestal, instrumentalizando o programa de apoio e incentivo à preservação e recuperação do meio ambiente, já apresenta formas de compensação em matéria ambiental como maneiras de financiamento, *in verbis*:

[...] II – compensação pelas medidas de conservação ambiental necessárias para o cumprimento dos objetivos desta Lei, utilizando-se dos seguintes instrumentos, dentre outros: a) obtenção de crédito agrícola, em todas as suas modalidades, com taxas de juros menores, bem como limites e prazos maiores que os praticados no mercado; b) contratação do seguro agrícola em condições melhores que as praticadas no mercado; c) dedução das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, gerando créditos tributários; d) destinação de parte dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água, na forma da Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para a manutenção, recuperação ou recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito na bacia de geração da receita; e) linhas de financiamento para atender iniciativas de preservação voluntária de vegetação nativa, proteção de espécies da flora nativa ameaçadas de extinção, manejo florestal e agroflorestal sustentável realizados na propriedade ou posse rural, ou recuperação de áreas degradadas; f) isenção de impostos para os principais insumos e equipamentos, tais como: fios de arame, postes de madeira tratada, bombas d'água, trado de perfuração de solo, dentre outros utilizados para os processos de recuperação e manutenção das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito; [...] (BRASIL, 2012).

Na medida em que o Poder Público oferece certas vantagens, a fim de neutralizar as despesas assumidas, a compensação ambiental é caracterizada como ação destinada ao equilíbrio dos gastos, operada por meio de um pagador público de serviços ambientais em favor de um prestador destes serviços. Para Lehfel, Carvalho e Balbim (2013), tais compensações são instrumentalizadas mediante vários incentivos financeiros e tributários, ressaltando que o rol é meramente exemplificativo.

Outro bom exemplo da participação do Poder Público no custeio do PSA corresponde à previsão da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) que, em sentido amplo, encontra respaldo no art. 149 da Constituição Federal, compondo o sistema tributário nacional. Trata-se de contribuição que possui caráter duplo, fiscalizando e fomentando determinadas atividades na ordem econômica e financeira do País e, ao mesmo

tempo, possibilitando à União direcionar determinados comportamentos pretendidos dos particulares na seara econômica (NAVARRO, 2019; COSTA, 2018).

Fazendo menção ao financiamento do PFPSA, Fabri *et al.* (2018) ressaltam a possibilidade da CIDE – incidente sobre importação e comercialização de petróleo e seus derivados, de gás natural e seus derivados, e de álcool etílico combustível – ser utilizada no financiamento dos pagamentos por serviços ambientais, partindo da previsão do art. 177, § 4º, *b*, da Constituição Federal.

Aliás, a Lei n. 10.636/2002, enunciando acerca da destinação dos valores recolhidos por este meio, prevê, em seu art. 4º, o financiamento de serviços ambientais relacionados a projetos de defesa de unidades de conservação costeiras, marinhas e de águas interiores; regeneração de ecossistemas em áreas degradadas por atividades relacionadas à indústria de petróleo e de seus derivados e do gás e seus derivados; e recuperação das florestas e dos recursos genéticos em áreas de influência de atividades relacionadas à indústria de petróleo e seus derivados e do gás e seus derivados (BRASIL, 2002).

Em nível estadual, são diversos os exemplos de iniciativas legislativas relacionadas ao tema. Entre os anos de 2007 e 2015, dez Estados brasileiros haviam regulamentado seus próprios programas, com destaque para os Estados de São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo e Paraná, que concentravam oitenta por cento desses programas (COELHO *et al.*, 2021).

Particularmente e a título de exemplo, o Estado de São Paulo instituiu, em 2009, pela Lei Estadual n. 13.798/2009 (SÃO PAULO, 2009), a Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC), com o objetivo de implementar instrumentos econômicos capazes de promover a preservação e a recuperação de ativos florestais no Estado (GHELLERE, 2018).

Referida Lei, que tem previsão expressa quanto à criação, mediante decreto, do Programa de Remanescentes Florestais, pode aplicar pagamento por serviços ambientais para fomentar a preservação e recuperação de áreas degradadas, *in verbis*:

Art. 23. O Poder Executivo instituirá, mediante decreto, o Programa de Remanescentes Florestais, sob coordenação da Secretaria do Meio Ambiente, com o objetivo de fomentar a delimitação, demarcação e recuperação de matas ciliares e outros tipos de fragmentos florestais, podendo prever, para consecução de suas finalidades, o pagamento por serviços ambientais aos proprietários rurais conservacionistas, bem como incentivos econômicos a políticas voluntárias de redução de desmatamento e proteção ambiental (SÃO PAULO, 2009).

Em consonância com o art. 23, supracitado, restou instituído o Programa de Remanescentes Florestais, tal como previsto, por meio do Decreto n. 55.947/2010 (SÃO PAULO, 2010), que estabeleceu as fontes de financiamento dos pagamentos, instituindo, em seu art. 47, o Programa de Crédito à Economia Verde, objetivando o oferecimento, por meio da Nossa Caixa Desenvolvimento – Agência de Fomento do Estado de São Paulo S.A. –, de linhas de crédito mais vantajosas àqueles entes privados interessados no desenvolvimento de ações que visem à redução de gases de efeito estufa.

No âmbito municipal, pode-se citar, como exemplo de pagamento por serviços ambientais, financiado por meio de recursos públicos, a experiência da cidade de Extrema, Estado de Minas Gerais, que, por meio da Lei Municipal n. 2.100/2005, criou o Programa Conservador de Águas, voltado a conter condutas causadoras de degradação ambiental, praticadas por proprietários rurais da região para efetivar a produção leiteira e a exploração de recursos florestais.

Conforme ressaltaram Windham-Bellord e Mafia (2012), o programa visava aumentar a cobertura vegetal e implantar microcorredores ecológicos; reduzir a poluição decorrente da erosão e da falta de saneamento básico; e garantir a sustentabilidade socioambiental dos manejos e das práticas implantadas, por meio de incentivos financeiros aos produtores rurais.

Quanto aos recursos utilizados no financiamento, houve a instituição de um fundo municipal para pagamento dos serviços ambientais prestados, estabelecido pela Lei Municipal n. 2.482/2009, que, no seu art. 4º, dispõe acerca da previsão de recursos públicos como fontes de financiamento, a saber:

Art. 4º. Constituem receitas do FMPSA: I. Dotação orçamentária, consignada anualmente, no orçamento do município de Extrema; II. Transferência oriunda do orçamento da União e do Estado de Minas Gerais; III. Produto resultante de cobrança de taxas e/ou da imposição de práticas pecuárias, na forma da legislação ambiental; IV. Recursos provenientes de cobrança pelo uso da água e fundo de recursos hídricos; V. Ações, contribuições, subvenções, transferências e doações de origem nacionais e internacionais, público ou privada; VI. Recursos provenientes de convênios ou acordos, contratos, consórcios e termos de cooperação com entidades públicas e privadas; VII. Rendimentos e juros provenientes da aplicação financeira de seu patrimônio; VIII. Ressarcimento devido por força de Termos de Ajustamento de Conduta – TAC, firmados com o DSUMA; IX. Receitas advindas da venda, negociação ou doações de créditos de carbono; X. Outros recursos que lhe forem destinados (EXTREMA, 2009).

Observa-se que o financiamento municipal possui natureza contábil e financeira; portanto, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Agricultura, Meio Ambiente, Cultura e Turismo, que fornece os recursos humanos e materiais necessários à consecução dos objetivos do Pagamento por Serviços Ambientais.

Como apontado neste estudo, outras leis municipais, estaduais e até federais, inclusive o Código Florestal, já trataram do Pagamento por Serviços Ambientais. Portanto, não se trata de inovação da Lei n. 14.119/2021. O que há de novidade nessa Lei são as percepções normativas acerca das APP, das ARL e das Áreas de Limitações Administrativas. Então, para que o presente trabalho possa conduzir às considerações finais pertinentes, convém um olhar mais detalhado a respeito dessas percepções normativas.

## **2 APP, ARL E LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS NA PNPSA**

A integração dos institutos jurídicos das Áreas de Preservação Permanente e de Áreas de Reserva Legal e as Áreas de Limitações Administrativas com a PNPSA tem a finalidade de proteção dos ecossistemas naturais, imprescindíveis à sadia qualidade de vida (CARVALHO, 2020; OLIVEIRA, 2009). Contudo, é preciso refletir quanto à natureza dessa relação, que pode ser uma relação com aspectos legais e sociais positivos ou com aspectos legais e sociais preocupantes do ponto de vista da tutela jurídica do meio ambiente.

### **2.1 As áreas de preservação permanente e as áreas de reserva legal são espécies de limitações administrativas?**

O ponto de partida para responder a esta questão está no exercício reflexivo sobre a concepção e a natureza jurídica das APP, das ARL e das Áreas afetadas por Limitações Administrativas.

As APP e ARL são bens ambientais representados em partes ideais de florestas. Para Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2010), as florestas, quando situadas em propriedades privadas, resultam obrigações aos seus proprietários, uma vez que o bem ambiental pertence a todos, que usam e gozam comumente este bem.

Quanto à compreensão destas áreas, Gonçalves *et al.* (2021) ressaltam que as APP ocupam lugar de destaque nos ecossistemas naturais, funcionando como verdadeiras áreas destinadas à proteção de recursos hídricos,



florestais, biodiversidades e o solo. Complementam os autores asseverando que tais áreas são responsáveis por abrigar o desenvolvimento do ecossistema imprescindível ao equilíbrio ambiental.

Quanto às ARL, Braúna (2015) especifica que se trata de um espaço especialmente protegido por lei. Nesse sentido, Milaré (2000) afirma que essa área consiste na destinação de uma porção contínua de cada propriedade rural para preservação da vegetação e do solo.

No aspecto legal, a primeira norma jurídica brasileira a conceituar uma Área de Preservação Permanente foi o revogado Código Florestal de 1965 (Lei n. 4.771/65), por meio do seu art. 1º, § 2º, II (BRASIL, 1965). Já o instituto da Área de Reserva Legal surgiu implicitamente no revogado Código Florestal de 1934, ocorrendo sua primeira menção expressa na Lei n. 7.803/89 (BRAÚNA, 2015).

Na atualidade, a conceituação legal de APP está prevista no art. 3º, II, da Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal), sendo afirmado que são áreas protegidas, independentemente da existência de vegetação nativa, “com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (BRASIL, 2012).

Por sua vez, o instituto das ARL encontra concepção normativa no art. 3º, III, do Código Florestal, consistindo em toda área destacada no interior de glebas rurais para desempenhar a função de garantir o uso “econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa” (BRASIL, 2012).

Para Antunes (2021), as APP e as ARL são espécies do gênero “propriedade florestal”, justificando sua natureza jurídica de propriedade florestal de aspecto especial do direito geral de propriedade, assim como a propriedade civil é encarada no Código Civil por meio de direito de vizinhança. O direito de propriedade tem seu aspecto geral fixado pela Constituição Federal de 1988, e o aspecto civil ou o aspecto ambiental são aspectos especiais desta visão geral.

Para Sarlet (2021), a natureza das APP e das ARL corresponde a institutos jurídicos incorporados ao direito de propriedade, impondo aos proprietários, possuidores ou ocupantes a obrigação de recompor a vegetação destas áreas, mesmo que não sejam os responsáveis pela degradação, na

medida em que esta obrigação possui natureza “*propter rem*”, vinculando-se à coisa.

Sobre a diferença entre essas áreas, Milaré (2000) estabelece uma distinção prática, ressaltando que nas ARL é permitida a exploração completa dos recursos naturais ali existentes, tais como as florestas, desde que haja regular autorização dos órgãos ambientais, ao passo que nas APP inexistente tal possibilidade.

Importante notar que, tanto nas APP como nas ARL, existe uma “função ecológica” atrelada a essas áreas, ou seja, uma vez classificadas como APP ou ARL, incorpora-se a proteção e função ambiental a elas de forma automática e essencial. Assim, pelo fato destas áreas terem uma “função ecológica” corporificada, o principal objetivo é a preservação da natureza, não existindo excepcionalidades diante de outros interesses, sejam econômicos ou sociais.

Outro aspecto de destaque sobre essas áreas corresponde ao fundamento constitucional de proteção. O estabelecimento de tais áreas ambientais, na seara das ciências jurídicas, encontra seu fundamento inicial no art. 225 da Constituição Federal de 1988. Tal norma impõe, ao Poder Público e à sociedade em geral, o compromisso de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (SILVA, 2019; MORAES, 2021).

Por esse sentido fixado na lei fundamental, Sarlet e Fensterseifer (2019) destacam que a nova ordem constitucional incorporou o meio ambiente à concepção de vida, como um elemento necessário para uma digna e saudável qualidade dessa vida.

Em suma, partindo da fundamentação constitucional dada pelo art. 225 da Constituição Federal de 1988, chega-se à conclusão de que a previsão infraconstitucional, estampada no Código Florestal, quanto à obrigatoriedade da função ambiental das APP e das ARL, impõe-se a todo cidadão, com caráter imperativo.

Trata-se do dever de conservação, como forma de garantir a vida, portanto, não se pode tolerar nenhuma possibilidade de desconsideração desses preceitos, exceto em hipóteses legais de desconsideração da função ambiental.

A seu turno, as Limitações Administrativas recebem classificação doutrinária junto ao capítulo referente às restrições impostas pela Administração Pública à propriedade privada (DI PIETRO, 2008; MOREIRA NETO, 2005).

Desta forma, as limitações administrativas podem ser conceituadas como medidas de caráter genérico, impostas por meio de lei, em sentido estrito e com fundamento do poder de polícia próprio do Estado, ocasionando aos proprietários obrigações positivas ou negativas, com a finalidade de condicionar o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social (DI PIETRO, 2008).

Sobre as obrigações, destaca Di Pietro (2008), que o conteúdo das limitações administrativas, via de regra, compreende “obrigações de não fazer” – *non facere* – impostas por normas gerais e abstratas. A autora realça, contudo, que algumas destas obrigações de “não fazer” acabam por impor também ao agente uma obrigação positiva (de fazer), dando margem à existência de limitações administrativas de caráter positivo. Exemplificando esta exceção, destaca a autora que a obrigação imposta ao proprietário para demolir um prédio que ameaça ruir ou a obrigação do proprietário de adotar medidas contra incêndio.

Outra conceituação aceita é aquela em que encara a limitação administrativa como uma modalidade de intervenção ordinária, abstrata e genérica da Administração Pública sobre a propriedade privada, restringindo a liberdade de atuação e os direitos decorrentes, de maneira permanente e indelegável, sem a necessidade de haver indenização (MOREIRA NETO, 2005).

Quanto à sua natureza jurídica, a Limitação Administrativa corresponde a uma obrigação geral de caráter público (não contratual) imposta pelo Estado, limitando, entre outros direitos, o de propriedade.

Segundo Di Pietro (2008), as limitações administrativas ostentam as seguintes características: (i) são impostas a partir de um interesse público; (ii) são impostas pela Administração Pública no exercício do poder de polícia; (iii) decorrem de normas gerais e abstratas aplicadas sobre propriedades privadas indeterminadas.

Outra característica importante da Limitação Administrativa, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2010), corresponde ao fato de que a utilização da propriedade se dá nos limites previstos em lei, sem haver sacrifício do direito de propriedade.

Ainda a respeito das características, na perspectiva de Bielsa (*apud* DI PIETRO, 2008), as limitações administrativas são condições próprias, abstratas e genéricas em relação ao direito de propriedade, não havendo, assim, possibilidade de indenização. No mesmo sentido, Moreira Neto (2005) ensina que as limitações administrativas são universais, significando

que sua aplicabilidade é uniforme sobre as propriedades, garantindo-lhe, desse modo, a gratuidade.

A finalidade da limitação administrativa é a satisfação do interesse coletivo abstratamente considerado (DI PIETRO, 2008). Na perspectiva de Marcello Caetano (*apud* DI PIETRO, 2008, p. 122), a finalidade da limitação administrativa vem relacionada à execução de “interesses públicos abstratos, da utilidade pública ideal não corporificada na função de uma coisa”, isto é, referente a uma coisa individualizada, pois somente aquela coisa poderá exercer mencionada função, atendendo a necessidade. Em suma, a utilidade pública acaba por estar corporificada na própria função da coisa.

Na perspectiva de Moreira Neto (2005, p. 376), a finalidade da intervenção administrativa é “dimensionar e condicionar a amplitude hipotética que possa ser dada ao exercício de liberdades, de direitos e de garantias individuais, notadamente, no caso, o exercício do direito de propriedade [...]”.

Diante do exposto, as APP e as ARL podem ser consideradas como limitação administrativa na medida em que impõem ao direito de propriedade condições de caráter geral, obrigando o proprietário a preservar a natureza intacta (*non facere*) ou a recuperar a natureza devastada (*facere*), visando assegurar um interesse coletivo representado na preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, sem haver qualquer direito de ser indenizado ou recompensado financeiramente.

## **2.2 O PSA é um retrocesso ambiental para APP e ARL e Áreas afetadas por Limitação Administrativa?**

A resposta a essa questão somente pode ser alcançada por meio do exercício dialético entre as seguintes normas jurídicas: o art. 225 da Constituição Federal de 1988, o Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) e a Lei da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (Lei n. 14.119/2021).

A Constituição Federal, em seu art. 225, revelou à sociedade brasileira o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por ser fundamental, tal direito é classificado como verdadeiro elemento normativo daquilo que se entende por dignidade humana (SOUSA, 2021), impossível de ser desconsiderado.

O Código Florestal instrumentalizou essa tutela constitucional ambiental por intermédio das APP e ARL, instituindo a função ambiental com o fim de impedir, ou ao menos conter, as ações causadoras de degradação ambiental. É o que se pode depreender da conjugação de seus arts. 2º e 3º, II e III, quando apontam que florestas e vegetações nativas são bens afetos a todos os habitantes do País e que, por essa razão, o direito de propriedade deverá ser exercido estritamente conforme os ditames legais, atendendo a sua função ecológica. A instrumentalização da tutela constitucional ambiental também ocorrerá por meio de outras limitações administrativas que, assim como as APP e ARL, forem instituídas por lei com a finalidade de tutelar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, p. ex., lei que proíba a ampliação de edificações existentes em áreas consideradas de interesse ambiental e não abrangidas pelas APP e ARL.

A respeito desse tema, Trennepohl (2019) destaca que é possível o exercício do direito de propriedade sobre as áreas protegidas ambientalmente, desde que seus proprietários respeitem as limitações legalmente previstas, sob pena de serem classificadas como ilegítimas as condutas que afrontem tais limitações. Também a esse respeito, Franco (2017) realça que qualquer conduta da qual resulte dano ambiental acarreta, ao seu autor, responsabilidades civis, penais e administrativas, nos termos legais vigentes.

Com aparente propósito de seguir a instrumentalização da tutela constitucional do meio ambiente, a Lei n. 14.119/2021 apresentou à sociedade a possibilidade do pagamento por serviços ambientais para áreas de preservação permanentes, áreas de reserva legal e áreas afetadas por limitações administrativas destinadas a proteção ambiental, estabelecendo em seu art. 9º, parágrafo único, que a finalidade de tais pagamentos é, preferencialmente, proteger tais áreas, quando localizadas em bacias hidrográficas, consideradas críticas ao abastecimento público de águas, ou em áreas consideradas prioritárias para a conservação da diversidade biológica, que estejam em regime de desertificação ou fragmentação.

Entretanto, quando a mencionada norma destinou o PSA às APP, ARL e às Áreas afetadas por Limitações Administrativas, aventou uma falsa percepção de que a partir daquele instante os proprietários, possuidores ou detentores, teriam direito a “indenização ou algum outro benefício”, caso cumprissem com a obrigação de preservar e/ou restaurar o ecossistema natural existente nessas áreas. Neste passo, insinuou, ainda, a falsa percepção sobre a desobrigação dos proprietários, possuidores ou detentores, em

preservar ou restaurar os ecossistemas naturais existentes nessas áreas caso não fossem contemplados com o PSA.

Em tempo algum se poderá vincular o cumprimento daquilo que é inerente ao direito de propriedade – no caso, a tutela ambiental de APP, ARL ou Limitações Administrativas de caráter ambiental – a um benefício, como o PSA, diante do risco de se imaginar que o não recebimento deste benefício desobriga o cumprimento daqueles deveres gerais e abstratos impostos legalmente (ANTUNES, 2021). Em comparação, é como se o proprietário respeitasse o direito de vizinhança apenas se fosse contemplado com algum prêmio ou compensação.

A lição de Gonçalves *et al.* (2021) ensina que a legislação ambiental brasileira sempre demonstrou preocupação com a proteção ambiental; entretanto, a mera atuação legiferante não é garantia de sucesso, se não for aliada a uma regular gestão ecológica por parte do Poder Público. Não bastasse a ausência ou a atuação falha dessa gestão ecológica, se tem visto que também a legislação produzida atualmente vem adotando, posicionamentos que favorecem o paradigma antropocêntrico da relação ser humano e natureza, possibilitando eventual retrocesso da tutela ambiental.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, que corresponde a um conjunto organizado de ações governamentais, é instrumentalizada por meio do Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais. O pagamento por serviços ambientais foi estabelecido como um mecanismo destinado à tutela do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, extraído do Princípio do Protetor-Recebedor e estampado junto ao art. 225 da CF/88.

Assim, o PSA tem sido encarado como um instrumento jurídico de natureza econômica, um negócio jurídico de caráter transacional, entre um “provedor” de serviços ecossistêmicos e um “prestador” destes serviços, destinado à preservação de áreas onde os ecossistemas naturais se realizam, como APP, ARL e Áreas afetadas por Limitações Administrativas de caráter ambiental, mediante a transferência de recursos financeiros ou de outra forma de remuneração.

As modalidades de pagamentos por serviços ambientais, segundo a Lei n. 14.119/2021, são: o pagamento direto, monetário ou não monetário; a prestação de melhorias sociais às comunidades urbanas ou rurais; as

compensações vinculadas a certificados de redução de emissões por desmatamento ou degradação; os títulos verdes (*green bonds*); o comodato e as Cotas de Reserva Ambiental (CRA); com previsão de que outras modalidades poderão ser criadas pelos órgãos gestores da PNPSA.

As fontes de financiamento do PFPSA, instituídas pela Lei n. 14.119/2021, compreendem a captação de reservas das pessoas físicas ou jurídicas de direito privado e também de recursos de agências multilaterais ou bilaterais de cooperação internacional. Esse modelo de fontes é alvo de críticas em razão da não inclusão do Poder Público como uma dessas fontes; a ausência de previsão do modo como serão distribuídos os valores provenientes das fontes monetárias também enseja discussões.

As APP e as ARL são espécies de limitações administrativas impostas com a finalidade de preservar e recuperar ecossistemas ambientais essenciais à sadia qualidade de vida. As limitações administrativas, normalmente, são responsáveis pela imposição de obrigações de caráter geral, limitando direitos dos cidadãos, entre eles, o direito de propriedade, independentemente de indenização ou qualquer outra forma de contraprestação, em razão do interesse público prestigiado.

O fato de a Lei n. 14.119/2021 prever a possibilidade de se efetuar pagamento por serviços ambientais às APP, às ARL e às Áreas afetadas por limitação administrativa de caráter ambiental, a princípio, poderá apurar eventual valorização do meio ambiente ecologicamente equilibrado, na medida em que estará remunerando aquele proprietário, possuidor ou detentor que se dedique à causa ambiental.

Entretanto, a norma do art. 9º, parágrafo único da Lei n. 14.119/2021, jamais poderá ser interpretada de forma a vincular o atendimento de uma obrigação inerente ao direito de propriedade ao recebimento de indenizações ou compensações, como por exemplo, o pagamento por serviços ambientais, sob pena de se implementar perniciosa hermenêutica jurídica, desobrigando o cumprimento dos deveres de preservação e recuperação ambiental destas áreas, vinculados à propriedade, diante do não recebimento destes benefícios.

Em outras palavras, a melhor interpretação sistemática da norma do art. 9º, parágrafo único, da Lei n. 14.119/2021, harmonizando-se às disposições dos arts. 2º e 3º, II e III, do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) e art. 225, da Constituição Federal de 1988, é aquela que assegura o pagamento por serviços ambientais às áreas de preservação permanente, áreas de reserva legal e áreas afetadas por limitação administrativa de caráter

ambiental, sem que a eventual inexistência deste pagamento represente desobrigações ao dever de preservar e recuperar o meio ambiente nessas áreas.

## REFERÊNCIAS

ALARCON, G. G.; FANTINI, A. C. Desmistificando o pagamento por serviços ambientais. *Agropecuária Catarinense*, Florianópolis, v. 25, n. 2, p. 14-17, jul. 2012. Disponível em: <https://publicacoes.epagri.sc.gov.br/RAC/article/view/777>. Acesso em: 9 ago. 2021.

ALTMANN, A. Pagamento por serviços ambientais: aspectos jurídicos para a sua aplicação no Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, FLORESTAS, MUDANÇAS CLIMÁTICAS E SERVIÇOS ECOLÓGICOS, 14., 2010, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010. Disponível em: [http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo\\_20131031141425\\_2097.pdf](http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131031141425_2097.pdf). Acesso em: 17 nov. 2021.

ALTMAN, A. Instrumentos Econômicos. In: STANTON, M. S. (org.). *Manual de apoio à atuação do ministério público: pagamento por serviços ambientais*. Porto Alegre: Andrefc, 2015. p. 27-48. Disponível em: [http://www.mpam.mp.br/attachments/article/8521/Manual\\_Pagamentos\\_por\\_Servicos\\_Ambientais.pdf](http://www.mpam.mp.br/attachments/article/8521/Manual_Pagamentos_por_Servicos_Ambientais.pdf). Acesso em: 14 jun. 2021.

ANTUNES, P. B. *Direito Ambiental*. São Paulo: Atlas, 2021.

ANTUNES, P. B. *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Atlas, 2019.

ARAÚJO, D. M. Os dilemas do princípio do poluidor-pagador na atualidade. *Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas*, Macapá, n. 3, p. 153-162, 2012. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/planeta/article/view/440>. Acesso em: 16 jun. 2021.

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BORGES, F. G. L. A utilização de instrumentos econômicos na proteção ambiental: a crítica da mercantilização do meio ambiente no que tange ao mecanismo de REDD. *Revista de Direito Ambiental*, Rio de Janeiro, v. 81, p. 335-348. jan./mar. 2016.



BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 16 jun. 2021.

BRASIL. *Lei n. 10.636, de 30 de dezembro de 2002*. Dispõe sobre a aplicação dos recursos originários da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível, atendendo o disposto no § 2º do art. 1º da Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, cria o Fundo Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – FNIT e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110636.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110636.htm). Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. *Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm). Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. *Lei n. 14.119, de 13 de janeiro de 2021*. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nºs 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, para adequá-las à nova política. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm). Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. *Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Institui o novo Código Florestal. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4771impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771impressao.htm). Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. *Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral*. 2. ed. Brasília, DF: Agência Brasileira de Cooperação, 2004. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarc conteudo/690>. Acesso em: 3 ago. 2021.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado n. 2.289, de 2015*. Prorroga o prazo para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos de que trata o art. 54 da Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1555331>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado n. 276, de 2013*. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA). Brasília, DF: Congresso Nacional, 2013. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4681837&ts=1567534365113&disposition=inline>. Acesso em: 14 jun. 2021.

BRAÚNA, M. M. *O Novo Código Florestal e o Princípio da Vedação do Retrocesso*: uma análise das alterações retrógradas da reserva legal e da área de preservação permanente. 2015. 122 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/3031>. Acesso em: 22 jul. 2021.

CARRERA, F. Nova lei sobre pagamento de serviços ambientais. *Direito Ambiental.com*, 22 jan. 2021. Disponível em: <https://direitoambiental.com/nova-lei-sobre-pagamento-de-servicos-ambientais/>. Acesso em: 23 jun. 2021.

CARVALHO NETTO, M. A hermenêutica constitucional e os desafios aos direitos constitucionais. In: SAMPAIO, J. A. L. (org.). *Jurisdição consitucional e direitos humanos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 141-163.

CARVALHO, D. W. Compliance de riscos ambientais a partir do horizonte das responsabilidades jurídicas. In: TRENNEPOHL, T.; TRENNEPOHL, N. (coord.). *Compliance no Direito Ambiental*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. v. 2, p. 69-90.

COELHO, N. R. *et al.* Panorama das iniciativas de pagamento por serviços ambientais hídricos no Brasil. *Engenharia Sanitaria e Ambiental*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 409-415, mai./jun. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/esa/a/KYdQZCSVWYDK8Sg7vSpCPvQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 jun. 2021.

COSTA, A. L. M. P. As dimensões dos direitos fundamentais. *Conteúdo Jurídico*, 11 mai. 2018. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/51672/as-dimensoes-dos-direitos-fundamentais>. Acesso em: 15 jun. 2021.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas. 2008.

DIAS, R.; MATOS, F. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012.

DIMOULIS, D.; MARTINS, L. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

EXTREMA. *Lei Municipal n. 2.100, de 21 de dezembro de 2005*. Cria o Projeto Conservador das Águas, autoriza o executivo a prestar apoio financeiro aos proprietários rurais e dá outras providências. Extrema: Prefeitura Municipal de Extrema, 2005. Disponível em: <http://www.agencia.baciaspcj.org.br/docs/legislacoes/extrema-lei-2100-05.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021.

EXTREMA. *Lei Municipal n. 2.482, de 11 de fevereiro de 2009*. Institui o Fundo Municipal para Pagamentos por Serviços Ambientais e dá outras providências. Extrema: Prefeitura Municipal de Extrema, 2009. Disponível em: [https://www.legislador.com.br/imgLei/847045533\\_pdf3\\_1\\_2482\\_2009.pdf](https://www.legislador.com.br/imgLei/847045533_pdf3_1_2482_2009.pdf). Acesso em: 25 jun. 2021.

FABRI, A. Q. F. *et al.* Pagamento por serviços ambientais: contribuições para o debate sobre sua aplicação no contexto brasileiro pós-Constituição Federal de 1988. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 2219-2258, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/ndex.php/rdc/article/view/31885/27215>. Acesso em: 9 jun. 2021.

FARIAS, T.; RÉGIS, A. A Lei da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. *CONJUR*, 27 fev. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-27/ambiente-juridico-lei-politica-nacional-pagamento-servicos-ambientais>. Acesso em: 3 ago. 2021.

FIORILLO, C. A. P. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 11. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

FRANCO, D. M. *Responsabilidade legal pelo dano ambiental: a aplicação das excludentes de responsabilidade*. São Paulo: Blucher, 2017.

FREITAS, V. P.; ORTIGARA, R. J. O pagamento por serviços ambientais e a preservação e gestão de recursos hídricos no Estado do Paraná. *Revista Argumentum*, Marília, v. 18, n. 3, p. 645-663, set./dez. 2017. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/index>. Acesso em: 3 ago. 2021.

GALERA, V. Ganhando sem plantar. *UOL Economia*, 22 jun. 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/agronegocio-ganhando-com-preservacao-ambiental/#cover>. Acesso em: 22 jun. 2021.

GHELLERE, L. A. S. Serviços ecossistêmicos (SE) ou serviços ambientais (SA): aspectos legais sobre o pagamento desses serviços. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 91, p. 315-337, jul./set. 2018. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/29281>. Acesso em: 3 ago. 2021.

GONÇALVES, A. B. *et al.* Áreas de preservação permanente: incentivos governamentais como instrumento de proteção ambiental. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v. 7, n. 4, p. 38695-38711, 2021. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/28229>. Acesso em: 19 jul. 2021.

GUTIÉRREZ, G. T. *Os sistemas de PSA como instrumentos de mitigação e de adaptação às mudanças do clima*. Porto Alegre: UFRGS, 2014.

HALL, A. From Fome Zero to Bolsa Família: social policies and poverty alleviation under Lula. *Journal of Latin American Studies*, v. 38, n. 4, p. 689-709, 2006. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/21244/>. Acesso em: 20 jun. 2021.

LEHFELD, L. S.; CARVALHO, N. C. B.; BALBIM, L. I. N. *Código Florestal comentado e anotado (artigo por artigo)*. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*. 28. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, D. P. *Pagamento por serviços ambientais urbanos como instrumento de empoderamento dos catadores de materiais recicláveis*. 2019 Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) –

Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019. Disponível em: [https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/37938?locale=pt\\_BR](https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/37938?locale=pt_BR). Acesso em: 17 jun. 2021.

MILARÉ, E. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MORAES, A. *Direito Constitucional*. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MORAES, J. L. A. Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) como instrumento de política de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais: o projeto protetor das Águas de Vera Cruz/RS. *Sustentabilidade em Debate*, Brasília, v. 3, p. 43-56, 2012. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/15497/13794>. Acesso em: 18 jun. 2021.

MOREIRA NETO, D. F. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

NAVARRO, S. C. *Curso de Direito Tributário Nacional*. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

OLIVEIRA, M. C. C. *Princípios jurídicos e jurisprudência socioambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Começa a Década da ONU da Restauração de Ecossistemas. Brasília, 7 jun. 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/130341-comeca-decada-da-onu-da-restauracao-de-ecossistemas>. Acesso em: 3 ago. 2021.

RIBEIRO, M. A. *Ecologizar: pensando o ambiente humano*. Brasília: Universo, 2005.

SAES, M. A. B. Entra em vigor a Lei da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (Lei n. 14.119/2021). *SAES Advogados*, 20 jan. 2021. Disponível em: <https://www.saesadvogados.com.br/2021/01/20/entra-em-vigor-a-lei-da-politica-nacional-de-pagamento-por-servicos-ambientais-lei-n-14-119-2021/>. Acesso em: 20 jun. 2021.

SÃO PAULO (Estado). *Decreto n. 55.947/2010, de 24 de junho de 2010*. Regulamenta a Lei n. 13.798, de 9 de novembro de 2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Mudanças Climáticas. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/159791>. Acesso em: 26 jun. 2021.

SÃO PAULO (Estado). *Lei n. 13.798, de 09 de novembro de 2009*. Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas – PEMC. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 10 nov. 2009. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13798-09.11.2009.html>. Acesso em: 26 jun. 2021.

SARLET, I. W. *Curso de Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Forente, 2021.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. *Direito Constitucional Ecológico*. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

SEEHUSEN, S. E.; PREM, I. Por que pagamentos por serviços ambientais? In: BECKER, F. G.; SEEHUSEN, S. E. (org.). *Pagamentos por serviços ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios*. Brasília, DF: MMA, 2011. p. 15-53. Disponível em: <https://livroaberto.ibict.br/handle/1/980>. Acesso em: 20 jun. 2021.

SILVA, J. A. *Direito Ambiental Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SOUSA, P. H. M. *Dignidade humana ecocêntrica*. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

TRENNEPOHL, T. D. *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2019.

VELOSO, Z. Fato jurídico – ato jurídico – negócio jurídico. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, ano 32, n. 125, p. 87-95, jan./mar. 1995.

WALDMAN, R.; ELIAS, L. Os princípios do Direito Ambiental e o pagamento por serviços ambientais/ecossistêmicos (PSA/PSE). *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 18, n. 69, p. 53-82, jan./mar. 2013. Disponível em: <https://bdjur.tjdft.jus.br/xmlui/handle/tjdft/18239>. Acesso em: 20 jun. 2021.

WINDHAM-BELLORD, K. A.; MAFIA, J. L. Economia verde e pagamentos por serviços ambientais: uma contribuição brasileira. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 101, n. 919, p. 53-82, mai. 2012. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/reteve/114936/117866.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2021.

WUNDER, S. *et al.* (coord.). *Pagamentos por serviços ambientais: perspectivas para a Amazônia Legal*. Brasília: MMA, 2009. (Série Estudos,

10). Disponível em: [http://www.bibliotecaflorestal.ufv.br/bitstream/handle/123456789/12379/Livro\\_Pagamentos-por-servi%C3%A7os-ambientais-Amaz%C3%B4nia-Legal\\_MMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.bibliotecaflorestal.ufv.br/bitstream/handle/123456789/12379/Livro_Pagamentos-por-servi%C3%A7os-ambientais-Amaz%C3%B4nia-Legal_MMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 29 jul. 2021

Artigo recebido em: 10/06/2022.

Artigo aceito em: 28/10/2022.

**Como citar este artigo (ABNT):**

SANTOS, S. S.; GUELFY, A. R.; BERTÃO, S. M. A Política Nacional de Pagamento por Serviço Ambiental: um retrocesso? *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 19, n. 45, p. 191-220, set/dez. 2022. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2379>. Acesso em: dia mês. ano.