



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO

**A POLÍTICA DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS COMO
MECANISMO DE PROMOÇÃO E EFETIVAÇÃO A UM MEIO AMBIENTE
ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA LEI
FEDERAL Nº 14.119/2021 E DA LEI ESTADUAL Nº 18.427/2023**

MARIA ROSANA ROCHA DA SILVA

Fortaleza/Ceará

2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO

**A POLÍTICA DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS COMO
MECANISMO DE PROMOÇÃO E EFETIVAÇÃO A UM MEIO AMBIENTE
ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA LEI
FEDERAL Nº 14.119/2021 E DA LEI ESTADUAL Nº 18.427/2023**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico. Linha de Pesquisa 2: Ordem Constitucional, Internacionalização e Sustentabilidade. Referente ao Projeto Geral a): “A função do direito na proteção do meio ambiente”.

Orientador: Prof.: Dr. João Luís Nogueira Matias

Fortaleza/Ceará

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

R1p ROCHA DA SILVA, MARIA ROSANA.
A POLÍTICA DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS COMO MECANISMO DE
PROMOÇÃO E EFETIVAÇÃO A UM MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE
EQUILIBRADO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA LEI FEDERAL Nº 14.119/2021 E DA
LEI ESTADUAL Nº
18.427/2023 / MARIA ROSANA ROCHA DA SILVA. – 2024.
124 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de
Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2024.

Orientação: Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias.

1. PSA. 2. Meio Ambiente. 3. Lei nº 14.119/2021. 4. Lei nº 18.427/2023. I. Título.

CDD 340

MARIA ROSANA ROCHA DA SILVA

**A POLÍTICA DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS COMO
MECANISMO DE PROMOÇÃO E EFETIVAÇÃO A UM MEIO AMBIENTE
ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA LEI
FEDERAL Nº 14.119/2021 E DA LEI ESTADUAL Nº 18.427/2023**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico. Linha de Pesquisa 2: Ordem Constitucional, Internacionalização e Sustentabilidade. Referente ao Projeto Geral a): “A função do direito na proteção do meio ambiente”.

Aprovada em: 27/02/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dra. Tarin Cristino Frota Mont Alverne
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Álisson José Maia Melo
UNI7 - Examinador Externo à Instituição

À minha família.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

“Podemos conceituar pagamentos por serviços ambientais florestais como transações entre duas ou mais partes envolvendo a remuneração àqueles que promovem a conservação, recomposição, incremento ou manejo de áreas de vegetação considerada apta a fornecer certos serviços ambientais.”

Ana Maria de Oliveira Nusdeo

RESUMO

O antagonismo prevalecente entre a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico constitui um dos maiores problemas a serem resolvidos na atualidade. Diante disso, o objetivo geral deste trabalho é o de examinar a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA) como elo entre o direito ambiental e a ordem jurídica econômica, revelando uma estrutura de amparo ambiental alinhada com a participação ativa da sociedade civil, a fim de investigar como a ordem jurídica pode dar uma efetividade maior às ações de proteção ambiental. Como possível parâmetro de resolução desta problemática, será feita uma análise comparativa entre a Lei Federal nº 14.119/2021 e a Lei Estadual nº 18.427/2023. Com este objetivo, será feita, inicialmente, uma apreciação jurídica atinente à relação estabelecida entre o direito e a economia; na qual abordar-se-ão tópicos relativos ao liberalismo e ao intervencionismo econômico; sem descuidar dos princípios constitucionais alusivos à ordem econômica; dando-se um destaque especial ao estudo da Teoria Promocional do Direito de Norberto Bobbio, a fim de relacioná-la com o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Almeja-se, com isso, chegar-se à conclusão de que a intersecção entre o direito e a ordem econômica constitui elemento fomentador de uma proteção ambiental mais eficaz tanto no âmbito federal quanto no âmbito estadual, em especial no tocante ao Estado do Ceará.

Palavras-Chave: Meio Ambiente. Direito. Economia. PSA. Proteção. Promocional. Lei nº 14.119/2021. Lei nº 18.427/2023.

ABSTRACT

The prevailing antagonism between environmental protection and economic development constitutes one of the biggest problems to be resolved today. Therefore, the general objective of this work is to examine the National Policy for Payment for Environmental Services (PNPSA) as a link between environmental law and the economic legal order, revealing an environmental support structure aligned with the active participation of civil society, in order to investigate how the legal system can make environmental protection actions more effective. As a possible parameter for resolving this problem, a comparative analysis will be made between Federal Law No. 14,119/2021 and State Law No. 18,427/2023. With this objective, initially, a legal assessment will be made regarding the relationship established between law and the economy; in which topics relating to liberalism and economic interventionism will be addressed; without neglecting the constitutional principles relating to the economic order; giving special emphasis to the study of Norberto Bobbio's Promotional Theory of Law, in order to relate it to the fundamental right to an ecologically balanced environment. The aim is, therefore, to reach the conclusion that the intersection between law and economic order constitutes an element that promotes more effective environmental protection both at the federal and state levels, especially with regard to the State of Ceará.

Keywords: Environment. Right. Economy. PSA. Protection. Promotional. Law 14.119/2021. Law 18.427/2023.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALECE	Assembleia Legislativa do Estado do Ceará
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CCJR	Comissão de Constituição Justiça e Redação
CEPSA	Cadastro Estadual de Pagamento Por Serviços Ambientais
CNPSA	Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais
FEMA	Fundo Estadual do Meio Ambiente
FIEC	Federação das Indústrias do Estado do Ceará
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
OMS	Organização Mundial da Saúde.
ONU	Organização das Nações Unidas
PBF	Programa Bolsa Floresta
PEPSA	Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais
PEPSA	Programa Estadual de Pagamentos Por Serviços Ambientais
PNPSA	Política Nacional de Pagamento Por Serviços Ambientais
PSA	Pagamento Por Serviço Ambiental
RPPN	Reservas Particulares do Patrimônio Natural
SEINFRA	Secretaria Estadual de Infraestrutura
SEMA	Secretaria do Meio Ambiente e Mudança do Clima
SIBBR	Sistema de Informações sobre a Biodiversidade Brasileira
SICAR	Sistema de Cadastro Ambiental Rural
SINIMA	Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	RELAÇÃO ENTRE DIREITO E ECONOMIA NA BUSCA DE UM DIREITO AMBIENTAL MAIS EFETIVO	16
2.1	Liberalismo econômico ou intervencionismo econômico: quem melhor dialoga com o direito?	17
2.2	<i>Interdisciplinaridade entre direito e economia</i>	23
2.3	<i>Princípios constitucionais da ordem econômica na Constituição Federal de 1988: com destaque para a proteção ao meio ambiente sob o enfoque do desenvolvimento econômico</i>	29
2.4	Direito e economia ante uma perspectiva ambiental de efetividade	37
3	SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (PNPSA): IMPLICAÇÕES JURÍDICAS NA ECONOMIA E NO MEIO AMBIENTE	41
3.1	A Teoria Promocional do Direito de Norberto Bobbio	41
3.2	A natureza como prestadora de serviços ambientais?	47
3.3	Surgimento da política de Pagamento por Serviços Ambientais no Brasil...	51
3.4	Conceito de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)	56
3.4	Relação entre PSA e o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado	58
4	ASPECTOS PONTUAIS DA LEI Nº 18.427/2023 QUE INSTITUIU A POLÍTICA ESTADUAL SOBRE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS NO ESTADO DO CEARÁ: UMA COMPARAÇÃO COM A LEI FEDERAL Nº 14.119/2021	63
4.1	Do procedimento legislativo que redundou na aprovação, promulgação e publicação da Lei Estadual nº 18.427/2023	64

4.2	Comparativo textual entre os dispositivos da Lei Federal nº 14.119/2021 e da Lei Estadual nº 18.427/2023 no que se refere à política de Pagamentos por Serviços Ambientais	71
4.3	Sobre o Guia para a Formulação de Políticas Públicas Estaduais e Municipais de Pagamento por Serviços Ambientais; e o Plano de Ativos Ambientais do Ceará	83
5	CONCLUSÃO	90
	REFERÊNCIAS	93
	ANEXO 1: LEI Nº 14.119/2021	98
	ANEXO 2: LEI Nº 18.427/2023	111

INTRODUÇÃO

As questões ambientais implicam, atualmente, na necessidade de se juntar esforços direcionados para uma deliberação responsável sobre seus pontos mais críticos, com foco na resolução de gravames que impactam direta e indiretamente todos os ecossistemas existentes no planeta. Calcados nessas tensões negativas acerca da degradação do meio ambiente, muitos atores, em seus mais diversos segmentos (tais como países, organizações internacionais, organizações da sociedade civil, associações, empresas, pesquisadores, cientistas, ativistas e outros grupos diversos), tentam encontrar saídas para reverter, ou ao menos frear, o elevado nível de destruição ambiental.

A Organização das Nações Unidas (ONU) tem se mostrado cada vez mais preocupada com o exponencial aumento dos níveis de degradação ambiental no planeta, os quais tem sido responsáveis por inúmeros desastres naturais em todas as regiões globais, fato que demonstra, por si só, o quanto uma atitude agressiva em desfavor da natureza, mesmo quando causada por um único indivíduo, pode gerar um impacto negativo no ecossistema afetado. Isto pode repercutir, mesmo que de um modo indireto, em outros ecossistemas, causando um desequilíbrio ambiental indesejado que pode impactar toda uma cadeia natural de seres orgânicos, terminando por causar a destruição de *habitats*, bem como a morte e a extinção de espécies.

A problemática ambiental aqui discutida é, de fato, tão alarmante, que a ONU, através de inúmeros estudos e relatórios voltados à observação e a análise desses fenômenos, já concluiu, em algumas de suas reuniões, que mesmo que se parasse agora com todo dano ambiental, os seres vivos, ainda assim, não escapariam de um possível colapso ambiental de efeitos desastrosos. Exemplo disso é o relatório do painel intergovernamental sobre mudanças do clima apresentado pela ONU em 2023, no qual se observam índices muito preocupantes da evolução da degradação ambiental, bem como de seus efeitos nefastos¹ em todo o globo terrestre:

¹“É inequívoco que a influência humana aqueceu a atmosfera, o oceano e a terra. O nível médio global do mar aumentou em 0,20 [0,15 a 0,25] m entre 1901 e 2018. A taxa média de elevação do nível do mar foi de 1,3 [0,6 a 2,1] mm ano-1 entre 1901 e 1971, aumentando para 1,9 [0,8 a 2,9] mm ano-1 entre 1971 e 2006, e aumentando ainda mais para 3,7 [3,2 a 4,2] mm ano-1 entre 2006 e 2018 (alta confiança). A influência humana foi muito provavelmente o fator principal destes aumentos desde pelo menos 1971. As evidências das mudanças observadas em extremos como ondas de calor, precipitações intensas, secas e ciclones tropicais e, em particular, sua atribuição à influência humana, se fortaleceram ainda mais desde o AR5. A influência humana provavelmente aumentou a probabilidade de eventos extremos compostos desde a década de 1950, incluindo aumentos na frequência de ondas de calor e secas simultâneas (alta confiança).” Fonte: Painel Intergovernamental sobre Mudanças do Clima de 2023. ISBN 978-92-9169-164-7. p. 21.

Ocorreram mudanças generalizadas e rápidas na atmosfera, oceano, criosfera e biosfera. A mudança do clima causada pelo homem já está afetando muitos extremos climáticos e meteorológicos em todas as regiões do mundo. Isto vem resultando em impactos adversos generalizados, e perdas e danos relacionados à natureza e às pessoas (alta confiança). Comunidades vulneráveis que menos contribuíram historicamente para a mudança atual do clima são afetadas de forma desproporcional (alta confiança).²

Por tais razões, o presente trabalho pretende correlacionar ideias que possam contribuir, de alguma forma, para a mitigação dessa problemática. Assim, busca-se, com a análise da política de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), uma forma de fomentar a preservação ecossistêmica. Para tanto, será feita um estudo doutrinário e legislativo acerca desta política, buscando correlacionar questões gerais que são próprias do ente nacional federativo com questões suplementares próprias dos Estados da federação, em especial àquelas alusivas ao Estado do Ceará.

Nessa toada, o Capítulo I desta dissertação de mestrado pretende destacar que a interface entre o direito e a economia constitui um meio de combate à degradação ambiental, conferindo uma solução prática à preservação do meio ambiente. Com isso em vista, o presente trabalho busca fazer a interação dos dispositivos da Lei Federal nº 14.119/2021 e da Lei Estadual nº 18.427/2023 com os fundamentos principiológicos, de índole ambiental, presentes no art. 225 da Constituição Federal de 1988.

No Capítulo II discorrer-se-á, de início, sobre a Teoria Promocional do Direito de Norberto Bobbio, no intuito de evidenciar os incentivos econômicos como mecanismos de encorajamento à preservação do meio ambiente. Diante disso, debruçar-se-á sobre questões práticas atinentes à aplicação do Programa Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), enfocando, ademais, a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PEPSA) do Ceará. Ao longo deste capítulo destacar-se-á, também, os programas de PSA já implementados em outros estados brasileiros, tais como: 1) o Bolsa-Floresta – implantado no Estado do Amazonas; 2) o Reflorestar – implantado no Espírito Santo; e 3) o Conservador das Águas – presente no município de Extrema, interior de Minas Gerais³.

²Painel Intergovernamental sobre Mudanças do Clima de 2023. ISBN 978-92-9169-164-7. p. 21.

³Estes são exemplos de aplicação bem sucedida da utilização de Pagamentos por Serviços Ambientais em âmbito municipal e estadual que já vinham sendo desenvolvidos antes mesmo da vigência da Lei Federal nº 14.119/2021, como é o caso do Município de Extrema, em Minas Gerais, o qual possui um projeto de preservação de nascentes e de mananciais – chamado de *Conservador das Águas* – que se utiliza do sistema de PSA e que vem obtendo resultados satisfatórios.

O Capítulo III, por fim, traça no tópico 1 o caminho legislativo que levou a criação da Lei nº 18.427/2023, a qual trata da Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PEPSA) no Ceará. No tópico 2 deste capítulo é feito um comparativo textual entre os dispositivos gerais da lei federal com as disposições suplementares do diploma normativo estadual. O capítulo se encerra com o tópico 3 discorrendo sobre o “Guia para a Formulação de Políticas Públicas Estaduais e Municipais de Pagamento por Serviços Ambientais”, que serviu de referência para a criação da Lei Federal nº 14.119/2021 e da Lei Estadual nº 18.427/2023. O capítulo termina dando destaque ao Plano de Ativos Ambientais do Ceará, o qual estabeleceu metas estaduais – entre as quais as relativas ao PSA – de proteção da natureza a serem cumpridas no período de 30 (trinta) anos.

Pretende-se demonstrar, com a conclusão da dissertação, que a relação estabelecida entre o direito e a economia, sob o enfoque das PSA's, culmina sedimentando um direito ambiental mais efetivo, isto é, mais comprometido e engajado com a obtenção de resultados práticos do que com o mero “teorizar jurídico” sobre a matéria. A metodologia adotada na consecução deste trabalho teve como amparo a utilização de referencial bibliográfico acerca do assunto, bem como a análise comparativa dos dispositivos normativos presentes na Lei Federal nº 14.119/2021 e na Lei Estadual nº 18.427/2023, as quais tratam, cada uma a seu modo, da política de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA); não se descuidando de apontar alguns casos práticos nos quais esta política de proteção do meio ambiente vem sendo aplicada Brasil afora.

CAPÍTULO 1: RELAÇÃO ENTRE DIREITO E ECONOMIA NA BUSCA DE UM DIREITO AMBIENTAL MAIS EFETIVO

Este capítulo inicial busca apontar a importância da relação entre o direito e a economia para a resolução de problemas sociais atinentes às questões ambientais. A interdisciplinaridade entre direito e economia perpassa pelo confronto “liberalismo” *versus* “intervencionismo”, geralmente travado no âmbito econômico. Diante disso, os princípios constitucionais da ordem econômica, presentes no Art. 170 da Constituição Federal de 1988, exercem papel relevante quanto à análise destas questões, especialmente no tocante a proteção do meio ambiente com o enfoque para o desenvolvimento sustentável.

O papel da economia na vida em sociedade tem se mostrado de extrema relevância desde tempos longínquos até os dias atuais, ante a sua pujante presença no centro das mais complexas discussões políticas e sociais da humanidade; como, por exemplos, com relação ao debate acerca da pobreza⁴ ou, ainda, no que se refere a assuntos relacionados com a degradação ambiental e às mudanças climáticas.

De igual modo, tem-se verificado a necessidade da atuação do direito na esfera social; a ponto de se discutir se o direito influencia a sociedade ou se é a sociedade que conforma e adapta o direito. Ao fim, parece ser mais acertado pontuar que há uma verdadeira confluência (ou simbiose) entre o direito e a sociedade – tanto que em dados momentos a sociedade cria o direito e, em outros, é o direito quem dita os rumos a serem perseguidos pelos atores sociais.

Dessa forma, observa-se que tanto o direito quanto a economia influenciam frontalmente o estilo de vida das pessoas; quer de maneira isolada – com cada um destes sistemas exercendo uma influência específica condizente com a sua área de atuação; quer de maneira conjunta – quando tanto o direito quanto a economia incidem e se manifestam sobre uma mesma problemática social, a fim de alcançarem a melhor solução possível para a questão apresentada. Tal modo de atuação geralmente se dar quando se têm questões complexas a serem resolvidas; oriundas de uma grande variedade de situações e a envolverem múltiplos atores, culturas e finalidades diversas.

⁴Amartya Sen no livro “Desenvolvimento como Liberdade” relaciona o termo *pobreza* com a expressão “Privação de Capacidades”; afastando-se, com isso, da análise clássica comumente feita tendo por base apenas a renda das pessoas. Para uma análise mais percuciente acerca disso, *vide* o livro anteriormente referido, especialmente o Capítulo 4 da obra.

Cabe destacar que a relação entre Direito e Economia pode se manifestar ainda quando da elaboração de normas implementadoras de políticas de incentivos econômicos positivadas na ordem normativa. Vários são os exemplos desta relação específica; mas, considerando-se a finalidade deste trabalho, destacar-se-ão, aqui, a Lei Federal nº 14.119/2021 e a Lei Estadual nº 18.427/2023 – que tratam do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), e que serão mais bem estudadas no Capítulo 3 desta dissertação.

Feitas tais considerações, faz-se imprescindível abordar, antes de tudo, a propagação das questões econômicas no âmbito social. Pensando nisso, far-se-á, a seguir, uma breve contextualização a respeito da revolução industrial; da consolidação do capitalismo como sistema econômico predominante no pós Segunda Guerra mundial; e das correntes juspositivistas atinentes ao liberalismo e ao intervencionismo econômicos.

1.1 Liberalismo econômico ou intervencionismo econômico: quem melhor dialoga com o direito?

O pensamento econômico liberal propagou-se e tomou força no meio social ao se contrapor ao pensamento absolutista, de cunho monárquico, que vigorava na Europa até meados do século XVIII. O liberalismo⁵ é decorrência direta das ideias iluministas que assolaram diversos segmentos da sociedade europeia; tendo se tornado uma *teoria* viável e aceita devido a grande adesão das pessoas da época aos seus princípios e postulados básicos; condizentes com a livre concorrência e com a ampla liberdade de escolha e de comércio – com amparo e supedâneo na preservação da propriedade privada⁶.

O liberalismo provocou – no dizer de Thomas Kuhn – uma verdadeira revolução científica, a qual sedimentou um novo paradigma na esfera econômica. Apesar disso, como

⁵“No Estado Liberal, por volta do século XVIII, vigorava o constitucionalismo clássico, onde a Constituição era reduzida a um instrumento jurídico que tinha como finalidade básica limitar ou enfrear o exercício do poder estatal, declarando a normatividade do compromisso do poder com a liberdade, protegendo, assim, o indivíduo. A industrialização e o progresso técnico trazem consigo fenômenos que, quebrando a harmonia da sociedade liberal, vão alterando profundamente as concepções da sociedade e do Estado, bem como o próprio sistema de direitos fundamentais.” (MATIAS NOGUEIRA, João Luís; BELCHIOR NEIVA, Germana Parente. Direito, Economia e Meio Ambiente: a função promocional da ordem jurídica e o incentivo a condutas ambientalmente desejadas. *In: Nomos – Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC*. Vol. 27, 2007, p.168)

⁶Sustenta John Locke que a própria razão de existir do Estado é a de preservar os direitos civis das pessoas, neles incluído, em especial, a proteção da propriedade privada. Nas palavras do autor: “Cada um é ‘obrigado não apenas a conservar sua própria vida’ e não abandonar voluntariamente o ambiente onde vive, mas também, na medida do possível e todas as vezes que sua própria conservação não está em jogo, ‘velar pela conservação do restante da humanidade’, ou seja, salvo para fazer justiça a um delinquente, não destruir ou debilitar a vida de outra pessoa, nem o que tende a preservá-la, sem sua liberdade, sua saúde, seu corpo ou seus bens.” (LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. Trad. Magda Lopes, Editora Vozes, 4ª ed., 2004, p. 36).

bem observa Kuhn: “Um balanço das revoluções científicas revela a existência tanto de perdas como de ganhos e os cientistas tendem a ser particularmente cegos para as primeiras.”⁷. O autor assevera, deste modo, que não existe um padrão de perfeição (ou de verdade última) e que a presença do paradigma teórico apenas representa a materialização, por assim dizer, de uma nova fase científica – e aqui se está a falar, com o advento da teoria liberal, desta nova fase científica no âmbito da ciência econômica.

Fato é que o liberalismo, mesmo representando os anseios econômicos vivenciados pelos liberais burgueses da época do absolutismo iluminista apresentava, assim como qualquer outra teoria científica, falhas estruturais que vieram a ser observadas muito tempo depois. Tanto foi assim que em 1929 descobriu-se, de forma avassaladora, que o liberalismo econômico, em seu caminhar desenfreadamente capitalista – longe das amarras do Estado –, ensejara uma das mais graves crises econômicas a atingir o mundo civilizado⁸: a quebra da bolsa de Nova York em 1929; causadora da “grande depressão” e cujos efeitos perdurariam por toda a década de 1930.

Observa-se, neste aspecto, que o liberalismo surgiu em contraposição ao mercantilismo da época absolutista, dando vazão a um sistema econômico que veio a ser difundido amplamente, até a atualidade, por todo o mundo ocidental, qual seja: o capitalismo. Entrementes, a postura inicialmente acrítica assumida quanto às “bases puras” do pensamento liberal fizeram surgir problemas atinentes à desigualdade econômica proporcionada pelo capitalismo bruto; daí a razão de Karl Marx ter teorizado um novo tipo de sistema econômico calcado nos ditames da “justiça social”⁹. O socialismo¹⁰ cientificista de Marx visava, nos seus fundamentos finais (que se convencionou chamar de “comunismo”), a igualdade material dos indivíduos.

⁷KUHN, Thomas. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. 5. ed., São Paulo: editora Perspectiva S.A., 1988, p. 209.

⁸No tocante ao papel que as crises econômicas desempenham no mundo fenomênico, Tibério Carlos Soares Roberto Pinto pontua (referindo-se especificamente a crise econômica que atingiu o mundo capitalista em 1998) que “a crise extrapolou o campo dos fatos e foi repercutir sobre o plano teórico, como em geral é próprio das crises abalar o modo como se concebe a realidade.” (ROBERTO PINTO, Tibério Carlos Soares. **A crise Europeia sob a ótica de Keynes: releituras e perspectivas**. In: **Ordem Econômica na Perspectiva dos Direitos Fundamentais**. Org. MATIAS. João Luís Nogueira. Curitiba: Editora CRV, 2013, p. 119).

⁹“Os aludidos excessos fermentaram a reação liderada por Marx e Engels, que defendiam que o processo dialético de luta de classes deveria ser dirigido para o objetivo final: o estabelecimento de sociedade paritária, auto-gerida, em que o direito e o próprio Estado seriam desnecessários.” (MATIAS NOGUEIRA, João Luís. **A Ordem Econômica e o Princípio da Solidariedade na Constituição Federal de 1988**. In: **Nomos – Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC**. Vol. 29.2, 2009, p.71)

¹⁰“O contraponto socialista ao liberalismo, que pretendia libertar o homem, na prática, se mostrou opressor e incapaz de alcançar sua finalidade maior, levando ao autoritarismo. Entretanto, importantes foram as ponderações teóricas socialistas, pois evidenciaram a necessidade de reformulação da concepção liberal de vida.” (MATIAS NOGUEIRA, João Luís. op. cit., p.72)

Apesar das crises pelas quais passou durante as décadas do século passado, o capitalismo prevalece como sistema econômico dominante – às vezes com um liberalismo mais arraigado; outras vezes agindo sob o manto da intervenção estatal. Saliente-se que a Revolução Industrial, também surgida durante o século XVIII, foi o motor para a consolidação da economia capitalista, ante a necessidade, cada vez mais urgente, de aceleração dos meios de produção e do desenvolvimento tecnológico; auferindo-se o ganho econômico e o lucro rápido como fins últimos do processo de produção; tendo a participação do Estado sido posta de lado, a fim de que não prejudicasse o movimento capitalista de aceleração do lucro. Ao tratar sobre as formas de atuação do Estado na economia, Eros Roberto Grau assevera que:

Partindo de um modelo ideal de liberalismo econômico, verificaremos que, nele, as partes na relação contratual transformavam em ato toda a potência de suas vontades. Imperava então o voluntarismo contratual, caracterizado por um largo poder de auto-regulação no negócio jurídico, apenas não irrestrito porque restringido pela necessidade de submissão da vontade das partes ao interesse coletivo. A construção contratual, então, surgia como manifestação da prerrogativa, das partes, de criar o seu próprio direito.¹¹

Nesse sentido, observa-se que o modelo econômico-liberal de afastamento do Estado da atuação empresarial privada acaba exigindo, por contrapartida, uma grande gama de mecanismos contratuais que possam assegurar o cumprimento das transações econômicas estabelecidas; isto é, para a concretude dos atos negociais, tem-se se recorrido, com mais frequência, ao estabelecimento de contratos particulares entre as partes envolvidas.

Numa sociedade que tem se mostrado cada vez mais globalizada, o liberalismo econômico tem contribuído para a interação entre o direito e a economia de uma forma mais evidente. Paradoxalmente, é a partir desta corrente político-filosófica liberal – que intenta o afastamento ou a não intervenção estatal nos interesses do mercado – que se verifica o cenário ideal para a percepção da real necessidade da regulação do Estado na economia privada; em sua condição de agente moderador para a dispersão das crises econômicas.¹²

Exemplo desse tipo de situação pode ser encontrado, recentemente, por meio da análise do que ocorreu, mundo afora, com a pandemia da Covid-19, a qual afetou frontalmente diversos setores econômicos e sociais, interferindo diretamente na vida das pessoas; acarretando, inclusive, uma significativa mudança no paradigma econômico-social, ante a necessidade de paralisação total das atividades econômicas em vários locais do planeta.

¹¹GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 93.

¹²Isto restará evidenciado mais a frente quando da abordagem do pensamento keynesiano.

Referida ação, acertadamente tomada por diversos países por se tratar de uma medida emergencial de saúde pública, ficou popularmente conhecida pelo nome de *lockdown*¹³.

Nessa situação houve uma frequente e contínua necessidade de aprovação de novas regulamentações; inclusive para a compra e a venda de vacinas, além de uma série de outros tratamentos legais despendidos pelo direito ao setor econômico por ocasião da ocorrência desta grave crise de proporções planetárias. Na mitigação do problema a interferência do Estado se mostrou vital para se evitar o agravamento dos danos daí decorrentes.

No Brasil houve a aprovação de medidas de contingenciamento da economia como meio de contenção tanto do colapso econômico quanto do social. Para tanto, foi aprovado pelo congresso nacional à instituição do auxílio emergencial, ação que destinou uma ajuda financeira no valor médio de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais para as famílias mais vulneráveis financeiramente. Tais famílias se viram destituídas de renda com o fechamento repentino de diversos setores da atividade produtiva nacional. A paralisação dos serviços, da indústria e do comércio afetou principalmente àquelas famílias que mesmo antes da pandemia não possuíam emprego formal.

É consenso que a instituição do auxílio emergencial durante a fase mais obscura da crise pandêmica no Brasil revelou-se como uma política pública estatal de assistência aos mais pobres acertadamente eficaz, uma vez que garantiu a este contingente populacional o mínimo necessário a sua sobrevivência; além de ter possibilitado, mesmo que em padrões menores e em setores específicos da economia, a rotatividade da moeda e a manutenção do comércio, ainda que numa escala menor do que antes.

Mesmo com as atitudes desarrazoadas tomadas pelo chefe do poder executivo brasileiro, o qual se comportou durante a pandemia sempre na contramão das orientações científicas emitidas pelos organismos internacionais, como aquelas decorrentes da Organização Mundial de Saúde (OMS), por exemplo, ainda assim é possível apontar medidas econômicas implementadas pelo governo – mesmo que contrárias à vontade do então presidente – que foram imprescindíveis, como visto, para a manutenção da atividade empresarial, como foi o caso do citado programa assistencial do auxílio emergencial.

Outra importante política econômica aplicada em meio à crise da Covid-19 foi o programa assistencial de manutenção do emprego e da renda, o qual visou à preservação do

¹³*Lockdown* é uma palavra de origem inglesa cujo significado é o de “isolamento ou restrição de acesso imposto como uma medida de segurança, podendo se referir a qualquer bloqueio ou fechamento total de alguma coisa, especialmente um lugar”. (Acesso às 8:00 horas do dia 10/02/2023 em <https://www.dicio.com.br/lockdown/>).

emprego de milhares de brasileiros – ao mesmo tempo em que evitou a disseminação do contágio da doença –, o que teria desafogado o impacto negativo da folha de pagamento empresarial, ou seja, foi por meio desta astuta política econômica que se evitou o fechamento de várias empresas brasileiras, especialmente daquelas de pequeno porte.

No entanto, o fator mais relevante que se pode imputar à tomada dessa medida foi à garantia, através de termo formal de contrato de adesão ao programa de manutenção do emprego e da renda, do período de estabilidade provisória no emprego – mesmo após o término da vigência da assistência estatal – durante a mesma quantidade de meses em que a medida esteve em vigor, o que demonstrou uma real preocupação de cunho assistencialista ao trabalhador, e não apenas uma política estatal de socorro às empresas.

Daí porque, pegando como exemplo a crise pandêmica da Covid-19, percebe-se o quanto o meio termo entre liberalismo e intervencionismo se faz necessário, uma vez que diante da terrível situação que assolou o mundo inteiro ficou mais do que evidente que o mercado sozinho, apenas se autorregulando como impõe o liberalismo clássico, não possui condições suficientes para se sustentar por conta própria, existindo a necessidade de que o Estado, em muitos momentos, tome as rédeas da situação para si, a fim de resolver as anomalias econômicas que frequentemente teimam em surgir.

Dito isso, resta patente o quanto o direito e a economia se combinam para fomentarem a construção de uma sociedade mais sólida, pois, conforme se asseverou acima, o intervencionismo dispendido pelo governo brasileiro na economia do país nos anos de 2020 a 2022 (período mais crítico da pandemia de Covid-19) apenas foi concretizado através da aplicação da legislação vigente e com o auxílio da instituição de novos mecanismos legais dentro do ordenamento jurídico pátrio, a fim de subsidiar o ambiente propício para a continuidade produtiva do mercado econômico.

Ante o exposto, denota-se que tanto o liberalismo econômico quanto o intervencionismo estatal possuem forte elo com o direito, pois tanto em uma quanto na outra forma de atuação da atividade econômica há a inescapável necessidade de preservação da mão de obra trabalhista; seja por meio da “mão invisível” do Estado, condizente com a autorregulação do mercado; seja por meio da regulamentação (intervencionista) do Estado nas premissas econômicas. Sobre isso, pontua Kloepfer:

Mais do ponto de vista liberal da economia de mercado é travado já há bastante tempo um debate em torno da limitação do poder regulador do Estado em prol de uma maior autodeterminação social. Esse debate é conhecido de um público mais amplo também pelas palavras-chave – não coincidentes – “desregulamentação”,

“desjuridicização”, “desburocratização”, “desestatização” ou privatização de tarefas públicas”.¹⁴

No dizer de José Eduardo Faria a desregulamentação estatal representaria apenas uma outra forma de regulamentação, ou seja: uma espécie de “faceta paradoxal da metamorfose” sofrida tanto pelo Estado quanto por seu arcabouço jurídico. Nas palavras de Farias:

Desregulamentação e deslegalização não significam menos direito – significam, sim, menos direito positivo e menos mediação das instituições políticas na produção de regras, em benefício de uma normatividade emanada de diferentes formas de contrato e da tendência dos diferentes setores da vida social e econômica à autorregulação e à autocomposição dos conflitos. Ainda que continue permanecendo como referência básica para os cidadãos, na prática os institutos legais tradicionais perderam sua centralidade e exclusividade.¹⁵

O fato é que o mercado econômico privado, ao exercer a autorregulação, está a fazer uso do direito – quer de maneira direta; quer por meio de via reflexa –, num movimento de constante aprimoração do termo mercado, o qual, em muitos casos, é empregado como sinônimo de “contratos negociais” ou de “regulamentos internos”, a fim de conferir uma maior segurança aos atos mercantis.

Por outro lado, o intervencionismo estatal, consequência da regulação direta do Estado nas atividades econômicas, somente se mostra possível com a regulamentação de normas legais, ditas jurídicas, nas relações mercantis, o que daria legitimidade ao ente soberano para agir, mesmo que de modo arrebatadamente frontal aos interesses econômicos, o que, como se viu, não é de todo ruim, apesar do que pensam os liberalistas clássicos, principalmente quando tais interferências acontecem em meio a crises econômicas, como a que se verificou com a pandemia de Covid-19.

Sob esse prisma, cumpre destacar as lições de Amartya Sen ao observar que, em que pese à relevância do acréscimo econômico auferido, para se atingir uma real concepção de desenvolvimento é preciso ir bem mais além da ideia de acúmulo de capital. Vale apenas a transcrição do pensamento do autor:

¹⁴KLOEPFER, Michael. **A caminho do Estado Ambiental?** A transformação do sistema político e econômico da República Federativa da Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência política. In: KLOEPFER, Michael (org.) Umweltstaat. Trad. Carlos Alberto Molinaro. Berlim, Heidelberg, 1989. p. 35.

¹⁵FARIA, José Eduardo. **A globalização econômica e sua arquitetura jurídica (dez tendências do direito contemporâneo)**. Congresso Jurídico Globalización, Riesgo y Medio Ambiente. 2010. <https://www.webartigos.com/artigos/a-globalizacao-economica-e-sua-arquitetura-juridica-dez-tendencias-do-direito-contemporaneo/170353>. Acesso em 11 de fevereiro de 2023 às 16:00 horas.

A utilidade da riqueza está nas coisas que ela nos permite fazer — as liberdades substantivas que ela nos ajuda a obter. Mas essa relação não é exclusiva (porque existem outras influências significativas em nossa vida, além da riqueza) nem uniforme (pois o impacto da riqueza em nossa vida varia conforme outras influências). É tão importante reconhecer o papel crucial da riqueza na determinação de nossas condições e qualidade de vida quanto entender a natureza restrita e dependente dessa relação. Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele.¹⁶

A perspectiva econômica de Amartya Sen anteriormente transcrita tem por base a análise de cinco liberdades básicas, as quais serviriam de instrumentos para uma adequada inclusão do indivíduo no convívio social. Tais pressupostos instrumentais foram enumerados por Sen do seguinte modo: “(1) *liberdades políticas*, (2) *facilidades econômicas*, (3) *oportunidades sociais*, (4) *garantias de transparência* e (5) *segurança protetora*”¹⁷.

Sen acredita que a “capacidade geral” de cada indivíduo é fortalecida pela fluidez dessas liberdades, as quais, na medida em que se somam, tendem também a se complementarem numa espécie de processo mútuo. Neste ínterim, pode-se argumentar que é válida a intervenção do Estado na economia, principalmente com a finalidade de tentar equilibrar as condições econômicas e sociais das pessoas, o que deve ser implementado sob o manto do direito.

Desse modo, cumpre asseverar que, independentemente sobre qual medida seria melhor para o desenvolvimento da economia – mesmo porque não é esse o foco da pesquisa aqui proposta – pode-se concluir que tanto o liberalismo econômico quanto o intervencionismo estatal possuem íntima relação com o direito, haja vista a necessidade de se assegurar, através de mecanismos legítimos, as transações presentes na rotina da atividade econômica, ou mesmo os meios autênticos para a interferência direta na economia. Dito isso, na sequência será explanada a interdisciplinaridade existente entre o direito e a economia, inclusive como campo de estudo acadêmico.

2.1 Interdisciplinaridade entre direito e economia.

Por uma necessidade contemporânea, cada vez mais enraizada, verifica-se a ocorrência de uma certa ruptura na forma como se vinha dedicando ao estudo, agora não se

¹⁶SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 28.

¹⁷SEN, Amartya. op. cit., p. 25.

detém apenas a uma pesquisa fragmentária do saber, mas sobretudo a uma análise conjunta de diversos ramos e disciplinas, observando a influência que determinado objeto de estudo causa no outro, sobre isto discorre Juarez da Silva Thiesen:

Sobretudo pela influência dos trabalhos de grandes pensadores modernos como Galileu, Bacon, Descartes, Newton, Darwin e outros, as ciências foram sendo divididas e, por isso, especializando-se. Organizadas, de modo geral, sob a influência das correntes de pensamento naturalista e mecanicista, buscavam, já a partir da Renascença, construir uma concepção mais científica de mundo. A interdisciplinaridade, como um movimento contemporâneo que emerge na perspectiva da dialogicidade e da integração das ciências e do conhecimento, vem buscando romper com o caráter de hiperespecialização e com a fragmentação dos saberes.¹⁸

Nesse sentido, a interdisciplinaridade ainda é um termo em aberto, que envolve muitos pormenores. No entanto, em razão de uma visão genérica, ela pode ser concebida como a quebra do paradigma do estudo realizado de forma estanque – disciplina por disciplina – para uma visão mais agregadora, de modo a permitir a interação de vários campos do saber numa mesma análise. O autor anteriormente referido corrobora com este posicionamento ao afirmar que:

O que se pode afirmar no campo conceitual é que a interdisciplinaridade será sempre uma reação alternativa à abordagem disciplinar normalizadora (seja no ensino ou na pesquisa) dos diversos objetos de estudo. Independente da definição que cada autor assuma, a interdisciplinaridade está sempre situada no campo onde se pensa a possibilidade de superar a fragmentação das ciências e dos conhecimentos produzidos por elas e onde simultaneamente se exprime a resistência sobre um saber parcelado.¹⁹

Ao se dedicar ao estudo do direito e da economia, Bruno Meyerhof Salama, em artigo intitulado “O que é pesquisa em direito e economia?”, observou que as origens destas disciplinas remontam às noções decorrentes do realismo jurídico e da economia política. Nas palavras do autor:

A disciplina de Direito e Economia origina-se a partir de duas tradições intelectuais: a economia política e o realismo jurídico. A economia política surge com Adam Smith, que se interessou pelo Direito principalmente em razão da sua importância para o funcionamento dos mercados. A tradição da economia política constitui a

¹⁸THIESEN Juarez da, Silva. Revista Brasileira Educação 13 (39). 2008. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782008000300010> . Acesso em 09/12/2023. p. 2.

¹⁹THIESEN, Juarez da Silva. op. cit., p. 2.

espinha dorsal daquilo que posteriormente se convencionou chamar de “ciência econômica.”²⁰

Desse modo, a atenção dada ao estudo do direito e da economia se ocupa preponderantemente com a relação estabelecida entre o Estado e o mercado econômico. Voltando um pouco mais acerca da complexa tarefa de se traçar um paralelo consistente entre estes objetos de estudo – de forma a indicar a linearidade comum a ambos –, o retromencionado autor identifica diversas dissensões de índole metodológica, as quais, em tese, numa análise mais descuidada e superficial sobre o tema, poderiam significar um afastamento entre elas:

Tanto o direito quanto a economia lidam com problemas de coordenação, estabilidade e eficiência na sociedade. Mas a formação de linhas complementares de análise e pesquisa não é simples porque as suas metodologias diferem de modo bastante agudo. Enquanto o direito é exclusivamente verbal, a economia é também matemática; enquanto o direito é marcadamente hermenêutico, a economia é marcadamente empírica; enquanto o direito aspira ser justo, a economia aspira ser científica; enquanto a crítica econômica se dá pelo custo, a crítica jurídica se dá pela legalidade.²¹

Salama entende, assim, que em razão dessas divergências metodológicas na forma como se desenvolvem tanto o direito quanto a economia, acabam surgindo, naturalmente, diversos atritos entre ambos, o que poderia contribuir para dificultar um entendimento e uma relação mais sólida e prospectiva entre tais campos de estudo.

O autor em comento, ao fazer uma análise mais ponderada disso, identificou que nos últimos anos a relação em questão tem se tornado cada vez mais proveitosa, isto em consequência da publicação dos estudos de especialistas que passaram a ter uma recepção mais calorosa sobre a união do direito e da economia no tocante ao setor público, a exemplo de Ronald Coase, o qual, referindo-se as críticas feitas ao modelo de Pigou empregado na existência de externalidades atinentes à questão ambiental, acaba por concluir, nas palavras de Álisson José Maia Melo, que “À luz do princípio da subsidiariedade, a solução mais adequada seria passar para o setor público o ônus de resolver o problema.”²².

²⁰SALAMA, Bruno Meyerhof. **O que é pesquisa em direito e economia?** Acesso em 14 de fevereiro de 2023 às 10:00 <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2811/caderno%2520direito%252022.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

²¹SALAMA, Bruno Meyerhof. **O que é pesquisa em direito e economia?** Acesso em 14 de fevereiro de 2023 às 10:00 <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2811/caderno%2520direito%252022.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

²²MAIA MELO, Álisson José. **Tributação, Ordem Econômica e Meio Ambiente: limites teóricos para uma necessária convergência.** In: *Ordem Econômica na Perspectiva dos Direitos Fundamentais*. Org. MATIAS, João Luís Nogueira. Curitiba: Editora CRV, 2013, p. 93.

Cumpra-se asseverar que a relação e, porque não dizer, a interação entre Direito e Economia, vem sendo debatida já há muito tempo; tanto no campo econômico quanto no jurídico sua interdisciplinaridade se mostra necessária frente a existência das várias vertentes de Estado que constituem a vida social da espécie humana globalizada. Quanto a isso, Paulo Bonavides afirma categoricamente que o conhecimento das questões econômicas é determinante para que se possam compreender os fenômenos sociais, pois “sem o conhecimento dos aspectos econômicos em que se baseia a estrutura social, dificilmente se poderia chegar à compreensão dos fenômenos políticos e das instituições pelas quais uma sociedade se governa.”²³.

Especificamente quanto ao desenvolvimento e à importância do Direito Econômico como matéria jurídica, tem-se a figura de Keynes como sendo uma das mais relevantes no cenário acadêmico de índole europeia. De um modo geral, o pensamento Keynesiano busca adequar os desajustes existentes entre o liberalismo e o socialismo, no intuito de tentar corrigir as possíveis falhas de mercado observadas entre um e outro. Com este propósito Keynes apresentou uma postura mais propositiva de Estado em relação às questões econômicas, num sentido intervencionista²⁴; acreditando que desta forma pudesse equilibrar os possíveis excessos observados no liberalismo econômico.

Em uma de suas mais conhecidas obras – *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* – ponderou o autor que “Os principais defeitos da sociedade econômica em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas.”²⁵. Neste sentido, o pensamento desenvolvido por Keynes se tornou amplamente reconhecido pela alusão de sua teoria ao fenômeno histórico ocorrido em 1929, no qual ficou evidente que não se pode confiar em um Estado tipicamente liberal sem o exercício de nenhuma influência que possa suavizar as inevitáveis falhas de mercado decorrentes da agressividade capitalista.

Ao contrário, conforme a teoria keynesiana, o Estado deve ser intervencionista sempre que necessário, inclusive como uma forma de preservar e garantir a distribuição do pleno emprego, das riquezas e da renda. Sob tal aspecto, denota-se que o posicionamento traçado por Keynes faz um contrabalanceamento entre os dois sistemas econômicos

²³BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 26. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 50.

²⁴“A síntese Keynesiana, que aponta para a instabilidade estrutural do sistema capitalista e afasta as formas de auto-ajustamento da economia, expõe a necessidade de implantação de políticas públicas” (MATIAS NOGUEIRA, João Luís. op. cit., p.72).

²⁵KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996. p. 341.

antagônicos: o capitalismo e o socialismo – visão essa melhor observada, por exemplo, quando se analisa a *Grande Depressão*²⁶.

Saliente-se que a liberdade da economia privada, desassistida da supervisão estatal, pode culminar em sérios desacertos econômicos, principalmente em decorrência de um velho princípio de ordem individualista generalizado dentro do pensamento coletivo social, o de que a necessidade do acúmulo de riquezas foi, de certo modo, sob a perspectiva do famigerado desejo de se auferir lucro, o que acentuou a crise norte-americana de 1929, bem como de tantas outras dela decorrentes.

Richard Posner, outro importante economista moderno, em uma reflexão sobre a crise imobiliária e bancária norte-americana de 2008, passou a convergir com as linhas do pensamento de Keynes ao publicar o célebre artigo *How I Became a Keynesian (Como me tornei um Keynesiano)*, no qual defende que:

We have learned since September that the present generation of economists has not figured out how the economy works. The vast majority of them were blindsided by the housing bubble and the ensuing banking crisis; and misjudged the gravity of the economic downturn that resulted; and were perplexed by the inability of orthodox monetary policy administered by the Federal Reserve to prevent such a steep downturn; and could not agree on what, if anything, the government should do to halt it and put the economy on the road to recovery.²⁷

Observa Posner que a medida mais acentuada para a resolução daquela crise econômica repousou justamente numa estratégia Keynesiana de intervenção do Estado nas relações econômicas, como a que à época estava sendo executada pelo governo Obama. Nas palavras de Posner:

By now a majority of economists are in general agreement with the Obama administration's exceedingly Keynesian strategy for digging the economy out of its deep hole. Some say the government is not doing enough and is too cozy with the bankers, and others say that it is doing too much, heedless of long-term consequences. There is no professional consensus on the details of what should be done to arrest the downturn, speed recovery, and prevent (so far as possible) a

²⁶Como visto, a “Grande Depressão”, também conhecida como “Crise de 1929”, foi a maior crise financeira da história dos Estados Unidos. Teve início em 1929 e persistiu ao longo da década de 1930, terminando apenas com a Segunda Guerra Mundial.

²⁷POSNER, Richard Allen. **How I Became a Keynesian**. Revista eletrônica *The New Republic*, [newrepublic.com]. (Numa tradução livre feita a partir do google tradutor: “*Aprendemos desde setembro que a atual geração de economistas não descobriu como a economia funciona. A grande maioria deles foi surpreendida pela bolha imobiliária e pela crise bancária que se seguiu; e julgou mal a gravidade da crise econômica que resultou; e ficaram perplexos com a incapacidade da política monetária ortodoxa administrada pelo Federal Reserve de evitar uma queda tão acentuada; e não conseguiu concordar sobre o que o governo deveria fazer, se é que deveria fazer alguma coisa, para detê-lo e colocar a economia no caminho da recuperação.*”).

recurrence. Not having believed that what has happened could happen, the profession had not thought carefully about what should be done if it did happen.²⁸

Outros influentes autores dentro da perspectiva econômica, a exemplo de Adam Smith em *The Wealth of Nations* e Ronald Coase em *The firm, the market and the law* contribuíram para essa aproximação entre o Direito e a Economia. Deste modo, considerando a Economia como uma espécie de modo de produção de uma sociedade, pode-se inferir que ela repercute no Direito da mesma forma como, por outro lado, o Direito também repercute na Economia.

A relação entre ambos pode ser manifestada, por exemplo, através das decisões proferidas pelos juízes, uma vez que, se valendo de uma análise econômica, pode-se pressupor decisões com certos padrões de eficiência e com um olhar voltado também para os impactos que esses *decisuns* irão acarretar na sociedade. Claro que não se está aqui a tratar de formas pré-concebidas de decidir, pois, do contrário, estar-se-ia a engessar o direito – o que macularia o seu ideário de “justiça” –, mas apenas a se fazer um comentário mais abrangente do caso concreto, de modo a considerar seus efeitos sobre a sociedade.

Não à toa a Constituição democrática de 1988 reservou um capítulo inteiro para tratar sobre a ordem econômica, de forma a estreitar cada vez mais a dualidade direito e economia dentro do ordenamento jurídico e constitucional brasileiro. Imprescindível se faz, diante disso, que seja feita uma abordagem acerca dos princípios expressos na Carta Magna de 1988 que orientam a ordem econômica dentro do sistema jurídico brasileiro, tais princípios encontram-se previstos no art. 170 da Constituição, os quais serão mais bem apresentados no tópico a seguir.

²⁸POSNER, Richard Allen. **How I Became a Keynesian**. Revista eletrônica *The New Republic*, [newrepublic.com]. (Numa tradução livre feita a partir do google tradutor: “A essa altura, a maioria dos economistas está de acordo com a estratégia extremamente keynesiana do governo Obama de tirar a economia de seu buraco profundo. Alguns dizem que o governo não está fazendo o suficiente e é muito confortável com os banqueiros, e outros dizem que está fazendo demais, sem se importar com as consequências de longo prazo. Não há consenso profissional sobre os detalhes do que deve ser feito para deter a desaceleração, acelerar a recuperação e prevenir (na medida do possível) uma recorrência. Não tendo acreditado que o que aconteceu poderia acontecer, a profissão não havia pensado cuidadosamente sobre o que deveria ser feito caso acontecesse.”).

1.3 Princípios Constitucionais da Ordem Econômica na Constituição Federal de 1988: com o destaque para o da proteção ao meio ambiente sob o enfoque do desenvolvimento econômico.

A Constituição Federal de 1988 não inovou ao fazer a previsão expressa dos princípios de índole econômica em seu texto, vez que outras constituições pátrias, a exemplo da Constituição de 1934, já haviam esboçado tal abertura principiológica. Contudo, a nossa atual Constituição soube abordar a matéria de maneira mais adequada, ao estabelecer um equilíbrio entre os fundamentos do capitalismo e os valores sociais, de modo a sinalizar a busca do Estado²⁹ brasileiro pela justiça social em meio ao liberalismo econômico caracteristicamente capitalista.

Nessa toada, o artigo 170 da Carta Cidadã de 1988 estabelece, ao longo de nove incisos, os seguintes princípios: 1) soberania nacional; 2) propriedade privada; 3) função social da propriedade; 4) livre concorrência; 5) defesa do consumidor; 6) defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; 7) redução das desigualdades regionais e sociais; 8) busca do pleno emprego; 9) tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País³⁰.

O princípio da soberania nacional indica que, em que pese às relações internacionais de viés econômico firmadas entre empresas privadas nacionais e internacionais, deve-se respeitar a soberania nacional de modo a prevalecer os interesses do Estado nacional em detrimento de posicionamentos estrangeiros na economia.

²⁹“Como forma de efetivação dos princípios constitucionais, ao Estado é assegurada a condição de agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.” (MATIAS NOGUEIRA, João Luís. op. cit. p. 80)

³⁰Dos 09 (nove) princípios constitucionais que regem o Estado brasileiro na Ordem Econômica, dois apresentam propostas explícitas de intervencionismo estatal, como bem aponta Álisson José Maia Melo, *in verbis*: “No âmbito da Ordem Econômica, o art. 170 da Constituição de 1988 estabelece, em duas oportunidades, uma proposta explícita de intervencionismo estatal: no inc. VI, ao tratar da defesa do meio ambiente, sugerindo o tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços; no inc. IX, recomendando o tratamento favorecido para empresas de pequeno porte. Nos dois casos, a menção a tratamento diferenciado sugere a adoção de uma política pública regulatória da economia, que pode ser suprida através da tributação. Mais à frente, o art. 174 institui a regra geral de intervenção do estado na ordem econômica, como ‘agente normativo e regulador da atividade econômica’, que se traduz nas funções de fiscalização (e a subentendida punição), planejamento e incentivo, sendo nesse último aspecto um espaço para atuação da ordem tributária.” (MAIA MELO, Álisson José. op. cit., p. 85).

Dentre os princípios retromencionados, o que mais representa o sistema capitalista, de um modo geral, é o princípio da propriedade privada³¹. Com a positivação constitucional da propriedade privada, afirmou o constituinte que o Estado brasileiro encontra-se regido, nas suas interações econômicas entre particulares, pelo regime capitalista. Muito embora, de um modo assaz perspicaz, tenha reforçada, logo em sequência, a bandeira social, ao dispor que a propriedade atenderá a sua função social; erigindo, com isso, o princípio da função social da propriedade, o qual possui outros desdobramentos, como o da função socioambiental.

Por seu turno, o princípio da livre concorrência corrobora um ideal de liberdade verificado ao longo de todo o texto constitucional, inclusive no que concerne a garantia dos direitos e das liberdades individuais e coletivas. Dar-se, então, ao menos de modo formalmente legal, a oportunidade a qualquer cidadão de adentrar no ramo empresarial; podendo desempenhar sua atividade econômica de forma livre, contanto que não venha a impedir o direito do outro de também exercer a mesma atividade empresarial.

Ademais, deve-se salientar que qualquer atividade empresarial deve respeitar o princípio da defesa do consumidor, o qual, além de possuir também expressa previsão na ordem econômica constitucional, também se revela como um direito e uma garantia fundamental previsto no art. 5º, inciso XXXII da Carta Magna de 1988. A ênfase da proteção consumerista revela o tamanho da importância dada à defesa do consumidor.

Outrossim, a ordem econômica brasileira, por se assentar num Estado que tem como fundamento o princípio da dignidade da pessoa humana, encontra-se pautado em diversos mecanismos de defesa dos direitos sociais, os quais têm por base o princípio da *redução das desigualdades regionais e sociais*. Este último princípio bem aponta que o intento do constituinte originário era o de fazer a harmonização do sistema capitalista de mercado com a proteção dos indivíduos socialmente mais vulneráveis, a fim de tentar reduzir as desigualdades entre os mais ricos e os mais pobres.

Uma das formas de redução das desigualdades sociais e regionais se dar por meio de uma mais adequada distribuição de empregos, de modo a garantir o equilíbrio efetivo do emprego e da renda nas mais variadas comunidades e extratos sociais; redundando, por conseguinte, em uma redução também no quantitativo de pessoas em condições de

³¹Segundo Agerson Tabosa: “A definição de propriedade no nosso Código Civil, v.g., – direito de usar, gozar e dispor de seus bens” – é a própria tradução do **jus utendi, fruendi et abutendi** do Direito Romano.” (TABOSA, Agerson. **Direito Romano**. 3. Ed. FA7 – Faculdade 7 de setembro, 2007, p. 20).

vulnerabilidade social. Em razão disso, o constituinte originário, na redação do art. 170 da CF/88, achou por bem enaltecer o *princípio da busca do pleno emprego*.

Por fim, o inciso nono do art. 170 consigna o *princípio do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País*. Por este princípio mais uma vez a ordem econômica se volta para cuidar e proteger as pessoas (tanto as físicas quanto as jurídicas) que estejam em situação de vulnerabilidade financeira frente ao sistema capitalista de mercado. Tal princípio confere tratamento diferenciado àquelas empresas de poderio econômico inferior, as quais estejam necessitando de incentivos, bem como de outras atitudes e favorecimentos diferenciados para se manterem vivas no mercado de capitais.

Restou, ao final, a análise quanto ao princípio do art. 170 que se entremostra como sendo o mais relevante para o presente estudo, tendo em vista se tratar daquele referente à proteção do meio ambiente dentro do contexto da ordem econômica constitucional. Este princípio, materializado no inciso VI do artigo em tablado, tem tomado os holofotes dos debates travados em todos os níveis sociais. Muito acertadamente fez o legislador constituinte ao *lançar* este princípio dentro do capítulo específico da ordem econômica, o que bem serviu para enaltecer a preocupação do Estado e da iniciativa privada com a defesa e com a proteção do meio ambiente. Neste aspecto, vale transcrever o pensamento das professoras Iranice G. Muniz e Hertha Baracho:

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 170, estabelece que a Ordem Econômica e Financeira fundamenta-se na livre iniciativa e na valorização do trabalho humano e que tem como finalidade a existência digna e a justiça social. E entre os princípios está o meio ambiente. A intenção do constituinte brasileiro de 1988 em firmar o Estado Socioambiental, colocando a dignidade e a justiça social acima dos interesses individuais, deve ser seguida com práticas ambientais que permitam a transformação radical dos meios de produção que prezam pelo crescimento econômico a qualquer custo.³²

De fato, com o advento da Constituição Federal de 1988 houve evidente avanço normativo de cunho protetivo ao meio ambiente, consistente em se evitar, em maior ou menor grau, danos degradativos à natureza por meio da implementação de instrumentos de promoção e de proteção ambiental, assim como através da utilização de meios de responsabilização contra práticas proibidas pela legislação ambiental. Entretanto, não raras vezes pode ocorrer à supressão ou a mitigação de normas de caráter protetivo, isso acontece devido a vários

³²MUNIZ, Iranice Gonçalves; BARACHO, Hertha Urquiza. **Questão ambiental: Qual o caminho da sustentabilidade?** Direito e Sustentabilidade. In: CONPEDI. Florianópolis: FUNJAB, 2013. pp. 475-489. p. 13.

fatores, dentre os quais se podem destacar as mudanças ocorridas nas políticas ambientais governamentistas oriundas de questões econômicas e ideológicas.

Apesar disso, não se pode negar, mesmo com os percalços ecológicos que tivemos nos últimos anos, que a dinâmica da atividade empresarial nacional pós-1988 volta-se cada vez mais para as políticas de mercado ambientalmente sustentáveis. Nesta perspectiva é possível compreender o quão importante se mostra, na esfera constitucional, a proteção ao meio ambiente. Há, ao longo do texto da Constituição, uma gama de dispositivos que enaltecem a preocupação do constituinte com referida proteção. Dentre tais dispositivos, o mais abrangente diz respeito aos mecanismos protetivos presentes no artigo 225 da Constituição, que reforçam o princípio da ordem econômica da defesa do meio ambiente.

O *caput* do artigo 225 da CF/1988 dispõe textualmente que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. O *caput* do artigo em comento é direto ao destacar a importância de se viver em um meio ambiente ecologicamente equilibrado, e exorta a sociedade civil para que comungue forças com os poderes públicos na defesa deste direito.

Em que pese não se encontrar expressamente previsto no Título II da Carta Constitucional que trata dos “Direitos e Garantias Fundamentais”, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui, ainda assim, um Direito Fundamental, nos termos do parágrafo 2º, inciso LXXVIII do Art. 5º da CF/88. Sobre isso, Flávia Piovesan assevera que “cabe considerar que a Carta de 1988, como marco jurídico da transição ao regime democrático, alargou significativamente o campo dos direitos e garantias fundamentais, colocando-se entre as constituições mais avançadas do mundo no que diz respeito à matéria.”³³.

Nesse diapasão destaca-se que a Constituição de 1988 buscou consagrar uma série de direitos e garantias fundamentais pautadas especialmente na dignidade da pessoa humana, os quais têm como destaque os direitos civis e políticos; os direitos sociais, econômicos e culturais; bem como os direitos de fraternidade, que representam os direitos de terceira dimensão, e nos quais se insere o direito ambiental. Diante disso, cabe ao Estado, por meio da

³³PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 91.

implantação de políticas públicas de ordem ambiental, proporcionar a aproximação dos integrantes da sociedade civil em prol da promoção e da proteção do meio ambiente³⁴.

De fato, a Constituição Federal de 1988, ao sedimentar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no art. 225, além de lhe conferir *status* constitucional, também o elevou ao grau de direito fundamental, relacionando-o à terceira dimensão dos direitos fundamentais. Referente a isso, Rothenburg enfatiza que “o direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado não é apenas um direito social: é também um direito fundamental individual (‘civil’) e não se resume apenas a um direito de defesa ou somente a um direito prestacional, pois reúne ambas as dimensões”³⁵.

Mas para que se garantisse a efetividade do art. 225 da CF/88, houve a necessidade de que fossem promulgadas a Lei nº 7.735/1989 (que criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA); a Lei nº 7.797/1989 (que trata do Fundo Nacional do Meio Ambiente); e a Lei nº 11.284/2006 (que cuida da gestão de Florestas Públicas). Para além destas leis, o Decreto nº 4.339/2002 passou a instituir princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. Todos os mecanismos legais anteriormente citados têm como foco a defesa do que a Constituição chama de *meio ambiente ecologicamente equilibrado*, expressão esta que, nas palavras de Tiago Resende Botelho,

necessita do controle da poluição, do desmatamento, mas necessita, também, de uma sociedade livre, igual, plural e fraterna. Vale dizer, para se ter um meio ambiente

³⁴Quanto a isso, Sarlet e Fensterseifer reforçam que “O atual projeto normativo-constitucional do Estado (Socioambiental!) de Direito brasileiro, delineado pela Lei Fundamental de 1988, conforma um Estado “guardião e amigo” dos direitos fundamentais, estando, portanto, todos os poderes e órgãos estatais vinculados à concretização dos direitos fundamentais, especialmente no que guardam uma direta relação com a dignidade da pessoa humana. Tal perspectiva coloca para o Estado brasileiro, além da proibição de interferir (de maneira ilegítima) no âmbito de proteção de determinado direito fundamental, também a missão constitucional de proteger e promover os direitos fundamentais, mediante medidas de caráter positivo (prestacional). Assim, em maior ou menor medida, todos os Poderes Estatais, representados pelo Executivo, pelo Legislativo e pelo Judiciário (incluindo, no âmbito das atribuições, as funções essenciais à Justiça, como é o caso do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia Pública), estão constitucionalmente obrigados, na forma de deveres de proteção e promoção ambiental, a atuar, no âmbito da sua esfera constitucional de competências, sempre no sentido de obter a maior eficácia e efetividade possível dos direitos e deveres fundamentais ecológicos.” (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas Sobre a Proibição de Retrocesso em Matéria (Sócio) ambiental. In BENJAMIN, A.H. (org.) **Colóquio Internacional Sobre o Princípio do Retrocesso Ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012. p. 133 e 134).

³⁵ROTHENBURG, Walter Claudius. Não Retrocesso Ambiental: direito fundamental e controle de constitucionalidade. In BENJAMIN, A.H. (org.) **Colóquio Internacional Sobre o Princípio do Retrocesso Ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012. p. 255.

ecologicamente equilibrado necessário se faz um diálogo sem fronteiras entre os princípios fundamentais de direitos humanos e o meio ambiente.³⁶

A relação principiológica defendida por Botelho entre os direitos humanos e o meio ambiente encontra-se bem sedimentada na convenção de Estocolmo de 1972³⁷, cujo primeiro de seus princípios põe em destaque o fato de que os direitos humanos devem estar de acordo com a preservação e com a proteção ambiental, a fim de que se possam atingir condições de vida que sejam ecologicamente equilibradas não apenas para as presentes mas também para as futuras gerações. É nesse sentido o escólio de Toshio Mukai, o qual também defende a necessidade de cooperação entre os órgãos do poder estatal e a sociedade civil na defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nas palavras de Mukai:

O princípio da cooperação, uma atuação conjunta do Estado e sociedade, ocorre na escolha de prioridades e nos processos decisórios. Ele está na base dos instrumentos normativos criados com o objetivo de aumentar a informação e a ampliação de participação nos processos da política ambiental, dotando-a de flexibilidade, legitimidade e eficácia.³⁸

Por tudo isso, impõe-se a necessidade de que o art. 225 da Constituição seja lido e interpretado não apenas de forma isolada, mas em conjunto com outros dispositivos constitucionais, os quais, direta ou indiretamente, tratam de questões que se relacionam com a temática em análise. Como exemplos disso têm-se os artigos 1º, inciso III, 3º, inciso II e 4º, inciso IX, os quais abordam questões que se relacionam com a dignidade da pessoa humana; com o desenvolvimento nacional e com a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

O pertinente estreitamento entre o direito e a economia, sobretudo entre a economia e o direito ambiental³⁹, como se observou no inciso VI do artigo 170 da Constituição, prima pela proteção da natureza. Neste aspecto, a influência protecionista presente no artigo 225 da CF/88 impõe metas cada vez mais exigentes quanto a

³⁶BOTELHO, Tiago Resende. **O reconhecimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano e fundamental**. Disponível <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ab73f542b6d60c4d>. Acesso em 13 fevereiro de 2023 às 08:00 horas.

³⁷Na obra “Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional” Flávia Piovesan defende, de forma enfática, a internacionalização dos direitos humanos, deixando claro que os mesmos estão para além das meras determinações e regras *domésticas* dos Estados Soberanos. (PIOVESAN, 2015, op. cit., pp. 189 e 190).

³⁸MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 4 ed. São Paulo: Forense, 2002. p. 32.

³⁹No tocante ao direito ambiental, dispõe Michel Prieur que “desde as suas origens, na década de 1970, o objetivo do Direito Ambiental não era apenas o de ‘regulamentar’ o meio ambiente, mas o de contribuir à reação contra a degradação ambiental e o esgotamento dos recursos naturais”. (PRIEUR, Michel. O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. In: BENJAMIN, A.H. (org.) **Colóquio Internacional Sobre o Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012. p. 26).

implementação de ações de ordem econômica que envolvam o meio ambiente nos seus mais diversos aspectos, uma vez que praticamente qualquer ato gerado pela indústria e pela produção de consumo demandam matéria prima de natureza ambiental.

É em razão disso que o princípio presente no inciso VI do art. 170 da CF/88 é enfático ao afirmar que será observada a defesa do meio ambiente nos processos que movimentam a economia, além de verter “tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos”. O que este princípio defende é que os segmentos da atividade econômica produtiva que geram maior impacto ambiental devem sofrer algum tipo de “desestímulo” na manutenção desta prática. Por outro lado, tal princípio também demanda o ganho de estímulos econômicos àqueles que depreendem esforços condizentes com a garantia de processos produtivos menos lesivo ao meio ambiente.

É em decorrência dessa necessidade de cotejamento cooperativo-comparativo entre o artigo 225, o inciso VI do artigo 170 e os demais dispositivos do texto constitucional que a jurisprudência e a doutrina nacionais, respaldadas, inclusive, no parágrafo 2º do Art. 5º da CF/88⁴⁰, têm reconhecido o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado como constituindo um Direito Fundamental, nos moldes do Título II da CF/88. Comunga também deste entendimento Paulo de Bessa Antunes, o qual enfatiza, referindo-se à existência de previsão no Art. 5º da CF/88 de ação popular⁴¹ com o objetivo de proteção ambiental, que

se é uma garantia fundamental do cidadão a existência de uma ação constitucional com a finalidade de defesa do meio ambiente, tal fato ocorre em razão de que o direito ao desfrute das condições saudáveis do meio ambiente é, efetivamente, um direito fundamental do ser humano.⁴²

Ao tratar da noção de fundamentalidade aplicada ao direito e ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, João Luís Nogueira Matias não deixa dúvidas de que tal direito constitui um Direito Fundamental expressamente previsto no art. 225 da Constituição

⁴⁰ Determina referido dispositivo que “Os direitos e garantias expressos nesta constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

⁴¹ Uma das formas de judicializar pretensões jurídicas atinentes à proteção do meio ambiente é por meio da impetração de Ação Popular que “vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”. Como visto, o *caput* do inciso LXXIII do Art. 5º da Constituição Federal de 1988 dispõe textualmente que *qualquer cidadão é parte legítima* para a proposição de Ação Popular, o que deixa de fora as pessoas jurídicas, uma vez que somente o cidadão, isto é, a pessoa portadora de título de eleitor e detentora de seus direitos políticos é que possui legitimidade ativa *ad causam* para a proposição de Ação Popular. Esta situação também encontra-se assentada na Lei nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular).

⁴² ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 8 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 19.

Federal, com o reconhecimento, inclusive, do entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal quanto a isso. Nas suas palavras:

Não há dúvidas sobre a caracterização do direito ao meio ambiente sadio como direito fundamental, a Constituição Federal de 1988 assim o prevê, em seu artigo 225, o que vem sendo reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal. Embora não conste expressamente no rol do art. 5º, a sua fundamentalidade é inegável, tanto do ponto de vista formal, pela ampliação que decorre do parágrafo 2º do aludido dispositivo, como do material.⁴³

Isso posto, cumpre observar que a ordem econômica brasileira, conforme a análise dos princípios dispostos no art. 170 da CF/88, possui contornos voltados a uma política econômica social ao mesmo tempo que liberal. Em abordagem sobre as transformações políticas e econômicas ocorridas na Alemanha com relação à proteção ambiental, Michael Kloefer tece críticas à forma como vinha sendo aplicada as políticas de defesa do meio ambiente, dentre as quais ele destaca a crítica socialista; a qual, na visão do autor, se demonstra contraditória; uma vez que, assim como o sistema capitalista, o sistema socialista também se fundamenta no crescimento econômico:

Uma crítica fundamental à política para o meio ambiente praticada até o momento tem seu ponto de apoio sobretudo no sistema econômico vigente e interpreta a crise ambiental como crise do sistema econômico capitalista. A crescente sobrecarga do ecossistema é, portanto, consequência do fato de os sujeitos econômicos adotarem um modo de agir orientado na maximização do lucro às custas inclusive sobretudo das bases naturais da vida. Por essa razão, uma política eficaz para o meio ambiente pressuporia uma modificação fundamental do sistema econômico (e social) vigente. Essa crítica socialista ao sistema ignora, porém, que o sistema marxista também se orienta fundamentalmente no crescimento.⁴⁴

Como lembra Kloefer, a problemática envolvendo o direito e a economia, num primeiro momento, e a economia e o meio ambiente, num segundo, deve se ater a uma forma de convívio que esteja ligada o mais próximo possível com a máxima de crescimento estabelecida tanto pelo sistema capitalista quanto pelo sistema socialista; não se adentrando em contradições inoportunas entre ambos os sistemas que nada contribuem para a resolução da questão.

⁴³MATIAS, João Luís Nogueira. **Em Busca de Uma Sociedade Livre, Justa e Solidária: A Função Ambiental Como Forma de Conciliação Entre o Direito de Propriedade e o Direito ao Meio Ambiente Sadio**. Ordem Econômica na Perspectiva dos Direitos Fundamentais. Org. MATIAS, João Luís Nogueira. Curitiba: Editora CRV, 2013. p. 21.

⁴⁴KLOEPFER, Michael. **A caminho do Estado Ambiental?** A transformação do sistema político e econômico da República Federativa da Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência política. In: KLOEPFER, Michael (org.) Umweltstaat. Trad. Carlos Alberto Molinaro. Berlim, Heidelberg. 1989, p. 26.

Estabelecida, portanto, a relação entre o direito e a economia dentro de um contexto social que perpassa pelo campo da interdisciplinaridade entre eles, passar-se-á a abordar no tópico seguinte como a ordem jurídica econômica pode vir a influenciar o direito ambiental quanto ao aspecto da efetividade.

1.4 Direito e Economia ante uma perspectiva ambiental de efetividade.

No atual cenário de discussão de políticas ambientais o que mais se espera conseguir é a efetividade das normas, pois quando se propõem políticas ambientais inovadoras, busca-se que as mesmas sejam efetivadas na prática. Isso advém do grau de urgência pelo qual perpassa as demandas de proteção ambiental, ou seja, não deve haver um conformismo com instrumentos que apenas façam alusão aos problemas ambientais sem demonstrar o caminho para tentar corrigir a problemática apresentada.

Frise-se, contudo, que o arcabouço teórico ainda é de suma importância, inclusive para a compreensão das causas, das consequências e dos possíveis modos de resolução dessas questões ambientais. Além do mais, o estabelecimento da base principiológica se revela como ponto orientador das ações a serem implementadas.

Ainda assim, longe de se querer reduzir o âmbito de aprofundamento das questões ambientais ao sentido meramente teórico, o que se está a propor aqui é a possibilidade de se pensar mecanismos possíveis de efetividade prática que venham a minimizar os impactos da degradação do meio ambiente, visto tratar-se de uma questão do “agora” e do “aqui”⁴⁵; perfazendo-se em uma verdadeira corrida contra o tempo, a qual se encontra alinhada ao pensamento relativo a redução dos impactos ambientais do planeta num curto e num médio prazo de tempo.

Douglass C. North, ao teorizar a respeito das instituições e do comportamento humano em sua obra *Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico*⁴⁶ destaca a importância das instituições para a redução das incertezas ao conferir estabilidade estrutural às relações sociais. Pegando o gancho do pensamento de North, observa-se que a carência de efetividade na proteção ambiental pode ser atribuída também a uma possível ausência de

⁴⁵“A problemática ambiental, portanto, não se limita a discutir utopias e devaneios de ecologistas românticos, mas reflete nas questões econômicas e tributárias. Uma política econômica não pode ignorar a necessidade de um programa de proteção aos recursos naturais.” (MATIAS NOGUEIRA, João Luís; BELCHIOR NEIVA, Germana Parente. op, cit., pp. 172-173).

⁴⁶NORTH, Douglass C. *Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico*. São Paulo: Editora Três Estrelas, 2018, pp. 44 e 45.

padrões institucionais no âmbito do direito ambiental, os quais poderiam elevar o nível de participação da sociedade em relação às causas de enfrentamento da degradação dos recursos naturais, tornando eventuais “padrões” naturalmente praticáveis. Ainda sobre o comportamento humano e seus possíveis modelos comportamentais, Douglass C. North compreende que

o altruísmo pode fazer parte do modelo, tal como Richard Dawkins mostrou de maneira convincente em *O gene egoísta*. Essa abordagem é até mesmo condizente com certas circunstâncias sob as quais a reputação, a responsabilidade e outros aspectos da conduta humana que, em princípio, parecem ser altruísmo e não condizentes com a maximização da riqueza individual acabam por se mostrar traços de sobrevivência superiores.⁴⁷

Nessa tentativa de compreensão do comportamento dos indivíduos dentro do ambiente social, North destaca ainda o estudo elaborado por Gary S. Becker sobre o comportamento do indivíduo enquanto integrante de um grupo familiar e como essa relação “tribal” de pertencimento e companheirismo irá influenciar o comportamento individual de cada membro do grupo. Dando continuidade à sua linha de raciocínio, o autor observa que a discussão sobre as condutas comportamentais humanas é tão complexa que vai além do chamado altruísmo familiar. Nas palavras dele:

Uma abordagem alternativa, ilustrada no estudo de Gary S. Becker sobre a família (*A Treatise on the family*), explora o altruísmo como mais uma faceta da maximização da utilidade, na qual o bem-estar dos outros nos é útil. Mas essa questão vai além do altruísmo familiar. Tanto estudos na área da economia experimental como uma série de pesquisas de psicólogos indicam que o problema do carona e questões de lisura e equidade se inserem na função de utilidade, e não necessariamente se coadunam bem com os postulados de maximização no sentido estrito recém-descrito.⁴⁸

Essa discussão sobre o comportamento humano trazido por North e a problemática da necessidade de um direito ambiental mais efetivo se fazem pertinentes sob o prisma das condutas individuais observadas cotidianamente. É o que se pode observar nas ações mais simples – como a de descartar o lixo no local adequado – a outros tipos de comportamentos que requerem um grau mais elevado de atenção, como, por exemplo, procurar consumir produtos que sejam ambientalmente adequados (os chamados “produtos verdes”).

⁴⁷NORTH, Douglass C. op. cit., p. 44.

⁴⁸*Ibidem*, pp. 44 e 45.

Nesse sentido, percebe-se que para um aceitável nível de efetividade quanto à aplicabilidade do direito ambiental, talvez seja necessário passar por essa compreensão do comportamento humano, para só então apontar possíveis caminhos para a resolução desta questão. Assim, voltando-se para o comportamento individual do ser humano de uma forma bem simplista, extrai-se de imediato a necessidade de, num primeiro momento, se obter meios mínimos de sobrevivência para, num segundo momento, se verificar a vontade (e até mesmo a *necessidade*) capitalista das pessoas de acumularem riquezas.

Daí entender-se que os seres humanos são, em sua grande maioria, influenciados por questões econômicas, razão pela qual deve-se buscar alinhar as políticas normativas ambientais aos aspectos econômicos, no intuito de se obter incentivos financeiros que possam servir de atrativos ao induzimento de condutas ambientalmente aceitas, tornando-as efetivamente corriqueiras. Quanto a isto, aponta Denise Lucena Cavalcante: “Daí a concordância com a afirmação de que **o desenvolvimento não precisa ser contraditório em relação à sustentabilidade**. Ao contrário, a introdução da variável ambiental nas atividades econômicas tende a criar mercados e oportunidades.”⁴⁹.

Fazendo uso da linha de raciocínio explanada pela autora, pode-se observar que o investimento em desenvolvimento sustentável tende a criar oportunidades diferentes para novos mercados e setores, como, por exemplos, os relacionados à construção civil e ao automobilismo, os quais já investem em mercado verde.

Observa-se, portanto, que entre o Direito e a Economia há uma relação de confluência que deve ser aproveitada no âmbito do direito ambiental. Este entrelaçamento se justifica em razão da influência do direito sobre a economia e da economia sobre o direito, como foi o caso da edição da Lei Federal nº 14.119/2021 prevendo incentivos de ordem econômica à implementação de ações ambientais, da mesma forma que a recente Lei 18.427/2023 do Estado do Ceará.

A Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA) dispõe de vários mecanismos econômicos com o propósito de incentivar a sociedade a proteger o meio ambiente, o que pode contribuir para o bem-estar geral da população e para uma maior conscientização da causa ambiental, além de auxiliar ainda no atingimento das metas da

⁴⁹CAVALCANTE, Denise Lucena. **Sustentabilidade Financeira em prol da Sustentabilidade Ambiental**. In: RIBEIRO, Maria de Fátima; QUEIROZ, Mary Elbe; CAVALCANTE, Denise Lucena et GRUPENMACHER, Betina Treiner. *Novos Horizontes da Tributação: um diálogo luso-brasileiros*. São Paulo: Almedina, 2012. pp. 112 e 113.

Agenda 2030⁵⁰ da Organização das Nações Unidas (ONU), o que acabaria por levar a uma melhor qualidade de vida às presentes e futuras gerações, como bem estipula o artigo 225 da Magna Carta de 1988.

Todavia, antes de qualquer discussão a esse respeito, cumpre compreender o alcance e a importância da temática em questão. Primeiro, deve-se delimitar o que se pode entender por efetividade prática em termos de aplicação legislativa voltada à área ambiental, a fim de, em pós, poder se traçar o paralelo entre o direito e a economia com os olhos direcionados à proteção da fauna e da flora brasileiras, sobretudo no que pertine a aplicação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA).

Os capítulos seguintes tentarão explicar como ocorre, bem como *deveriam* ocorrer à aplicação das normas que visam a conferir uma real efetividade à política de proteção do meio ambiente: se referida atuação somente se opera por meio de preceitos de cunho econômico voltados para subsidiarem a proteção do meio ambiente (que é a própria intenção da Lei Federal nº 14.119/2021 e da Lei Estadual n.º 18.427/2023) ou se dita efetividade poderia se dar até mesmo com a aplicação de legislações desprovidas de subsídios financeiros voltados a este fim.

⁵⁰A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas estabelece 17 ambiciosos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS's), os quais acabam por desdobarem-se em 169 metas de desenvolvimento sustentável a serem globalmente cumpridas por 193 países membros até o ano de 2030.

CAPÍTULO 2: SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (PNPSA): IMPLICAÇÕES JURÍDICAS NA ECONOMIA E NO MEIO AMBIENTE

Uma vez estabelecida à relação existente entre o direito e a economia, neste capítulo será abordado como essa relação repercute na proteção do meio ambiente. Neste sentido, utilizar-se-á, com o respaldo doutrinário da Teoria Promocional do Direito de Norberto Bobbio, da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA).

Contudo, antes de se adentrar na análise propriamente dita da Lei Federal nº 14.119/2021, é preciso compreender de que forma a implementação e a aplicação desta Lei poderia solucionar, ou ao menos combater, as mazelas destrutivas relativas à degradação ambiental.

A Teoria Promocional⁵¹ do Direito de Norberto Bobbio se concentra nas chamadas sanções premiais ou positivas, caracterizadoras de um Estado Social ou, como modernamente se observa, de um Estado de Bem Estar Social.

2.1. A Teoria Promocional do Direito de Norberto Bobbio

Como mencionado no capítulo anterior, a dicotomia existente entre o Estado Liberal e o Estado Intervencionista⁵² se justifica na medida em que o Estado, mesmo que de forma imperceptível, regula condutas sociais por meio do chamado intervencionismo estatal, de modo a conduzir as ações afirmativas que muitas vezes se tornam uma solução transitória para desajustes individuais desregulados, como os que são próprios de um capitalismo desenfreado, característica de um Estado essencialmente Liberal.

⁵¹“Entendo por ‘função promocional’ a ação que o direito desenvolve pelo instrumento das ‘sanções positivas’, isto é, por mecanismos genericamente compreendidos pelo nome de ‘incentivos’, os quais visam não a impedir atos socialmente indesejáveis, fim precípua das penas, multas, indenizações, reparações, restituições, ressarcimentos, etc, mas, sim, a ‘promover’ a realização de atos socialmente desejáveis. Essa função não é nova. Mas é nova a extensão que ela teve e continua a ter no Estado contemporâneo: uma extensão em contínua ampliação, a ponto de fazer parecer completamente inadequada, e, de qualquer modo, lacunosa, uma teoria do direito que continue a considerar o ordenamento jurídico do ponto de vista da sua função tradicional puramente protetora (dos interesses considerados essenciais por aqueles que fazem as leis) e repressiva (das ações que a eles se opõem).” (BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Tradução de Daniela Baccaccia Versani. Barueri/SP: Editora Manole, 2007. p. 12).

⁵²“O caso brasileiro de estruturação e institucionalização do Estado social (aqui entendido em sentido amplo, como sinônimo de Estado Intervencionista ou, no nosso caso específico, Estado Desenvolvimentista).” (BERCOVICI, Gilberto. **Estado intervencionista e Constituição social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes**. Vinte anos da Constituição Federal de 1988. Tradução. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009).

A mudança do Estado Liberal de Direito para o Estado Social de Direito, dito intervencionista, promoveu também uma série de mudanças na forma como a qual o direito vinha sendo produzido e aplicado. Isto porque, permeados por um liberalismo legítimo, as normas jurídicas se destacavam por sua função clássica de normas-sanção, com vistas à repreensão de condutas individuais tidas como errôneas – uma espécie de castigo estatal aos infratores da lei. Sobre isto pontua Abraão Soares Dias dos Santos Gracco e Marcela Vitoriano e Silva:

Tradicionalmente a sanção jurídica possui uma natureza repressiva ou restitutiva, na medida em que visa “punir” o transgressor da norma jurídica ou reparar os efeitos negativos da conduta. Esta natureza da sanção jurídica está estritamente relacionada com a função que o Direito exercia inicialmente, como sistema regulador e limitador das atuações humanas. Ou seja, corresponde a concepção do Direito como um conjunto estruturado de normas voltadas para a fixação dos limites permissivos das ações humanas e, desta forma, a uma concepção negativa do Direito.⁵³

Todavia, com a transição para o Estado de Bem Estar Social, as normas passaram a produzir efeitos muito mais prospectivos, de modo a inaugurar uma nova forma de atuação, na qual a indução a realização de determinadas condutas positivas promovem os direitos e as garantias fundamentais. Neste sentido, vale a pena transcrever o raciocínio dos autores acima:

O incremento dos deveres do Estado e, especialmente, da garantia do exercício e promoção dos direitos fundamentais, provocou, de forma reativa, a assunção da função promocional do Direito. Esse quadro pós-positivista, mais preocupado com a efetividade do que com a validade do Direito, consiste em concretizar a correção de injustiças históricas e desigualdades sociais, atribuindo aos direitos fundamentais uma dimensão ainda não experimentada na ordem jurídica, removendo obstáculos para o pleno desenvolvimento e igual respeito e consideração aos seres vivos.⁵⁴

A fomentação desses direitos, por sua vez, é observada na Teoria Promocional do Direito defendida por Norberto Bobbio, o qual observa que para além das normas-sanção, punitivas e caracterizadas precipuamente pelo ato de repressão ao cometimento de condutas consideradas lesivas à sociedade, há ainda as normas positivas, isto é, aquelas com capacidade de produzir comportamentos de índole positiva. É possível, por este aspecto, observar que

⁵³SANTOS GRACCO, Abraão Soares Dias; SILVA, Marcela Vitoriano. **As principais sanções premiaias no Novo Código Florestal**: a superação do dogma kelseniano em direção a uma sociedade resiliente. In: CONPEDI; UNINOVE. (Org.). *Direito e Sustentabilidade*. 1ed. Florianópolis: FUNJAB, 2013, pp. 192-221. p. 4.

⁵⁴SANTOS GRACCO, Abraão Soares Dias; SILVA, Marcela Vitoriano. op. cit., p. 7.

referidas normas possuem finalidade não apenas negativa, com imposições proibitivas, mas também afirmativa, relativa à promoção de direitos e garantias fundamentais⁵⁵.

Tais normas promovem a realização de ações ou condutas – quer através de incentivos, quer simplesmente por meio da conscientização da sociedade –, como no caso das campanhas educacionais voltadas a atingirem a finalidade perseguida pela norma. Neste diapasão, importante se faz transcrever a diferenciação entre normas de cunho repressivo e normas de cunho premial. Segundo Norberto Bobbio:

Em poucas palavras, é possível distinguir, de modo útil, um ordenamento protetivo-repressivo de um promocional com a afirmação de que, ao primeiro, interessam, sobretudo, os comportamentos socialmente não desejados, sendo seu fim precípua impedir o máximo possível a sua prática; ao segundo, interessam, principalmente, os comportamentos socialmente desejáveis, sendo seu fim levar a realização destes até mesmo aos recalcitrantes.⁵⁶

Dando continuidade a esse raciocínio, o retromencionado autor ressalta que em um ordenamento jurídico predominantemente *repressivo*, ou seja, no qual há a prevalência de normas-castigo, as normas que o compõe costumam fazer uso de ações de três *tipos e graus*, pois, conforme observou Bobbio, tais normas encontram-se voltadas para o alcance dos próprios fins a que se propõe o ordenamento.

Destarte, observa-se que os ordenamentos *repressivos* têm o intuito de meramente impedirem a ocorrência de um ato indesejado, empregando meios para tornar *impossível* a sua prática ou, ainda, tornar *difícil* ou *desvantajosa* a sua ocorrência. Por outro lado, as ações praticadas em um ordenamento normativo caracteristicamente *promocional* (do ponto de vista positivo de suas leis) são calcadas em comandos prescritivos, ditos promocionais, justamente por incentivarem o fomento de posturas desejadas para um melhor convívio social.

Deste modo, ao valer-se de uma postura antagônica entre um ordenamento repressivo e um ordenamento promocional quanto aos tipos e aos graus das ações praticadas para o atingimento dos fins a que se destinam as normas. Norberto Bobbio destaca que o que diferencia este último do primeiro é a busca pela e realização de ações que buscariam

⁵⁵“Os direitos fundamentais, na verdade, são constitucionalizados como um conjunto, e não isoladamente. Nessa perspectiva, o reconhecimento dos direitos traz ínsita a noção de que estes são inseridos num ordenamento complexo, de modo que a determinação de sua esfera de incidência impõe seja coordenados com outros direitos e bens protegidos pela Constituição. Direitos fundamentais é, assim, a expressão escolhida pelo constituinte brasileiro para designar os direitos humanos reconhecidos e positivados como tal na Constituição Brasileira de 1988.” (RODRIGUES, Elizabeth Santos Vale. **A Evolução Histórica dos Direitos Humanos**. In THEMIS: Revista da ESMEC – Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará. Fortaleza/CE, 2009, v. 7, n. 1, jan/jul de 2009. pp. 15-41. p. 17).

⁵⁶BOBBIO, Norberto. op. cit., p. 15.

incentivar a prática de condutas positivas, isto é, de condutas promotoras dos direitos e garantias fundamentais.

Com base nisso, ter-se-ia, como operações de índole positivas, os seguintes tipos e graus: *necessária*; *fácil*; e *vantajosa*. Cumpre asseverar que a classificação “em graus” não é à toa. Em verdade, Bobbio fundamenta esta escolha com sustentáculo na própria aplicação das normas que regem o referido ordenamento normativo promocional. Desta feita, ele teria identificado uma certa obediência – ou passagem de um grau para outro – relativa ao cumprimento dos fins a que se propõem as normas (uma espécie de ordem preferencial). É o que pode se depreender das palavras de Bobbio a seguir transcritas:

O primeiro tipo de operação, que consiste em fazer, sim, com que o destinatário da norma seja colocado em condição de não poder (materialmente) violá-la ou subtrair-se à sua execução, insere-se no rol das medidas *diretas*, isto é, as que o ordenamento adota para obter conformidade às normas, impedindo preventivamente a sua violação ou compelindo à sua execução. São medidas diretas as várias formas de vigilância (que pode ser passiva ou ativa) e o recurso ao uso da força (que pode ser impeditiva ou consultiva).⁵⁷

Para uma melhor compreensão disso, importante se faz transcrever os ensinamentos de Bobbio a respeito dos outros dois tipos de operações utilizadas para garantirem o fim desejado pelas normas. Nas palavras do autor:

Distinguem-se das medidas diretas as operações do segundo e do terceiro tipos, porque visam atingir o objetivo (tanto aquele próprio da função repressiva quanto aquele próprio da função promocional) não agindo diretamente sobre o comportamento não desejado ou desejado, mas buscando influenciar por meios psíquicos o agente do qual se deseja ou não um determinado comportamento. Podem ser denominadas medidas *indiretas*. São indiretas porque o comportamento não desejado é, contudo, sempre possível, mas deve tornar-se mais difícil ou mais fácil, ou então, uma vez realizado, produz certas conseqüências, desagradáveis ou agradáveis, segundo o caso.⁵⁸

Dando-se continuidade a concatenação das ideias propostas por Norberto Bobbio relativas à Teoria Promocional do Direito, volta-se agora a atenção para uma das questões propostas por ele relativa ao espírito da Lei Federal nº 14.119/2021 e da Lei Estadual nº 18.427/2023, condizentes com a política de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA). Inicialmente, em relação à Lei nº 18.427/2023, tem-se a contraposição do termo *encorajamento* ao vocábulo *desencorajamento*⁵⁹, cada um servindo para explicar o modo

⁵⁷*Ibidem*, pp. 15 e 16.

⁵⁸BOBBIO, Norberto. op. cit., p. 16.

⁵⁹“Em um ordenamento repressivo, o desencorajamento é a técnica típica por meio da qual se realizam as medidas indiretas. Em um ordenamento promocional, a técnica típica das medidas indiretas é o encorajamento.

como se busca atingir a finalidade da lei em questão nos ordenamentos jurídicos promocionais e repressivos, respectivamente.

Neste diapasão, os termos “encorajamento” e “desencorajamento” podem ser utilizados como meios a possibilitarem a realização material da norma dentro da sistemática jurídica de cada um destes ordenamentos. Valendo-se disso, passar-se-á a se dedicar ao aspecto do *encorajamento* como medida possibilitadora da satisfação do direito nos ordenamentos normativos premiaiais, caracterizadores do Estado de Bem Estar Social. É o caso, por exemplo, do que ocorre no Brasil, onde se observa, com frequência, o intervencionismo estatal regulando as mais diversas questões sociais, inclusive no que concerne às questões ambientais.

Nesse sentido, o encorajamento direcionado à realização das condutas premiaiais deve ser feito de modo explícito (ou mesmo implícito), em articulação aos preceitos legais das normas ditas positivas. Sua manifestação deve se dar através dos incentivos descritos na norma não apenas como forma de premiação pelo cumprimento da lei, mas também como uma espécie de escolha individual; de um querer consciente condizente a um agir facultativo que conduza a percepção positiva de um “prêmio” (ou retribuição premial) descrito na norma, o qual servirá de incentivo para a prática de novas ações humanas voltadas a esta finalidade.

Por tudo isso, não se pode negar que o encorajamento de que aqui se trata se mostra como um propulsor de mudança social, ao passo que fomenta a prática de boas ações, muitas das quais relacionadas a políticas públicas direcionadas ao fortalecimento dos direitos e garantias fundamentais, como é o caso das relativas ao Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) e da proteção ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Concernentemente ao *encorajamento* como propulsor de “mudança social”, Norberto Bobbio sustenta que:

É notória a importância que têm, para uma análise funcional da sociedade, as categorias da conservação e da mudança. Considerando agora as medidas de desencorajamento e as de encorajamento de um ponto de vista funcional, o essencial a se destacar é que as primeiras são utilizadas predominantemente com o objetivo da conservação social e as segundas, com o objetivo da mudança.⁶⁰

A esta altura, podemos definir ‘desencorajamento’ como a operação pela qual A procura influenciar o comportamento não desejado (não importa se comissivo ou omissivo) de B, ou obstaculizando-o ou atribuindo-lhe conseqüências desagradáveis. Simetricamente, podemos definir ‘encorajamento’ como a operação pela qual A procura influenciar o comportamento desejado (não importa se comissivo ou omissivo) de B, ou facilitando-o ou atribuindo-lhe conseqüências agradáveis.” (*Ibidem*, p. 16).

⁶⁰BOBBIO, Norberto. op. cit., p. 17.

Valendo-se da Teoria Promocional do Direito sob o prisma da funcionalidade⁶¹ e não somente sob a ótica *estrutural*⁶², tal como queria Kelsen, observa-se que a política de Pagamento por Serviços Ambientais cumpre bem com a primeira destas premissas, visto que sua função, mesmo que de uma forma perfunctória, consiste no estabelecimento e no implemento do princípio do protetor-recebedor, o qual objetiva a preservação positiva do meio ambiente em qualquer uma de suas vertentes: a) preservação da fauna e da flora brasileiras; b) diminuição, como um todo, dos níveis de poluição ambiental; c) preservação das bacias hidrográficas da vida marinha e da zona costeira; além de d) outras medidas que impliquem, de uma forma geral, na proteção ecossistêmica do planeta.

Assim sendo, a nomenclatura do próprio princípio em referência já demonstra, por si só, a presença da figura do *encorajamento* nas leis que versam sobre PSA no Brasil. Este

⁶¹“Sei muito bem que, tocando neste problema, atravesso o cabo das tempestades do funcionalismo, do qual um dos postulados é, ou parece ser, que, posto que uma instituição tenha uma função, esta só pode ser positiva. Mas uma coisa é o funcionalismo, que é uma teoria global da sociedade e do qual aqui não me ocupo, outra coisa é a análise funcional de um instituto, a qual pode muito bem prescindir daquele tipo de filosofia social que é o funcionalismo e que não é de modo algum incompatível com uma análise crítica do instituto, fundada, precisamente, na maior ou menor utilidade social da função que aquele instituto desempenha. Enquanto a análise funcional pode ignorar o funcionalismo, uma teoria crítica da sociedade - que entendo ser qualquer teoria que proponha não apenas ver como uma sociedade funciona mas também como não funciona ou como deveria funcionar - não pode ignorar a análise funcional, porque a crítica de um instituto começa exatamente pela crítica à sua função, isto é, pela consideração da sua eventual função "negativa". (Pensemos no quanto a crítica socialista da sociedade burguesa deve à crítica da função social da propriedade individual, ou da família fundada sobre o pátrio poder, etc) . Portanto, não se deve confundir a função negativa com a perda de função, que já mencionei, e tampouco com a disfunção, que se verifica quando um instituto executa mal a sua função positiva. A disfunção pertence à patologia da função, à função negativa, à fisiologia (uma vez que toda análise funcional está ligada a uma concepção organicista da sociedade, as metáforas extraídas do comportamento do corpo humano são inevitáveis). A disfunção diz respeito ao funcionamento de um determinado instituto, a função negativa, à sua funcionalidade. Um instituto com funcionalidade positiva pode funcionar mal sem que, por isso, sua função se torne negativa, assim como um instituto com funcionalidade negativa pode funcionar bem sem que a sua função se torne positiva. Pode-se, ainda, admitir como hipótese que uma disfunção de longa data transforme uma função positiva em negativa, mas isto não impede a distinção entre os dois conceitos e a necessidade de assim os manter. Posso não ter dúvidas quanto à função positiva do parlamento, e mesmo assim constatar, em uma dada situação histórica, o seu mau funcionamento, que pode consistir em uma alteração, perversão ou corrupção de qualquer uma das suas funções (por exemplo, a função do controle do balanço). As críticas que, na Itália, são cotidianamente dirigidas ao Poder Judiciário não colocam em dúvida a positividade da sua função, limitando-se a colocar em destaque os seus defeitos de funcionamento. Ao contrário, o debate cada vez mais acalorado nesses últimos anos sobre o sistema carcerário como um todo tende não apenas a questionar as suas disfunções, mas também a contestar a sua função, isto é, a mostrar sua função negativa, a qual consistiria no fato de que o resultado que ele obtém é contrário àquele que institucionalmente se propõe (o cárcere como escola do crime). Além de tudo, a função negativa é tanto mais evidente quanto mais o instituto em questão funciona bem, tanto que, já que costumamos desejar que um instituto ao qual atribuímos uma função positiva funcione bem, deveríamos nos alegrar quando um instituto ao qual se atribui uma função negativa funcione mal, porque é lícito esperar que a disfunção atenua a negatividade da função.” (BOBBIO, Norberto. op. cit., p. 17).

⁶²“Kelsen dedica-se a refletir sobre qual é a estrutura específica do sistema jurídico em relação a outros sistemas normativos, sobretudo quando enfrenta diretamente, em um ensaio de 1928, o clássico problema da relação entre direito natural e direito positivo. Para distinguir o sistema do direito natural do sistema do direito positivo, Kelsen introduz a distinção entre sistema normativo estático, cujas regras estão interligadas pelo conteúdo, e sistema normativo dinâmico, cujas regras estão interligadas pelo modo como são produzidas. O ordenamento jurídico é um sistema dinâmico.” (*Ibidem*, p. 20).

trabalho põe em evidência a Lei Federal nº 14.119/2021 (que traçou as linhas gerais condizentes ao Pagamento por Serviços Ambientais) e a Lei estadual nº 18.427/2023 (que traçou normas suplementares sobre a matéria no âmbito do Estado do Ceará) – as quais serão avaliadas mais adiante no último capítulo da dissertação, a fim de sinalizar que aquele que se dispuser a proteger o meio ambiente irá, em virtude da benfeitoria prestada, receber algum de pagamento em troca.

De forma que, de uma análise simples do princípio do protetor-recebedor, se pode chegar à conclusão de que o “encorajamento” remete à mudança de posicionamento e de postura sobre determinadas coisas, principalmente no tocante à indução de comportamentos socialmente positivos.

Isso posto, forçoso se faz reconhecer, não apenas no atual cenário nacional, mas não também no cenário mundial, que as questões concernentes ao crescimento da degradação do meio ambiente e das mudanças climáticas, clamam por ações pontuais e por soluções rápidas que possam não somente combater, mas principalmente reverter os danos perpetrados. A resolução destes problemas constitui matéria de interesse não apenas da humanidade, mas dos seres vivos como um todo.

Daí porque vale apenas o debate sobre a *funcionalidade* do direito, tão bem fundamentada por Norberto Bobbio em sua Teoria Promocional do Direito, a qual visa, em verdade, sedimentar, no pensamento do estudioso do direito, a busca pela finalidade a que este se propõe, a fim de conferir, dessa maneira, mais dinamismo ambiental na construção dos ordenamentos jurídicos.

Dessa forma, uma vez calcada à ideia de funcionalidade do direito, é preciso destacar, antes de se adentrar nas questões comparativas entre a Lei Federal nº 14.119/2021 e a Lei Estadual nº 18.427/2023, alguns pontos que propiciarão um melhor entendimento sobre a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), os quais serão mais adequadamente abordados no tópico 2.2 a seguir.

2.2 A natureza como prestadora de serviços ambientais?

Antes de adentrar propriamente nas questões atinentes ao PSA, é preciso desmistificar a expressão “serviços ambientais”, pois, como será explicado mais adiante, para que o PSA se efetive é primordial a celebração de uma espécie de contrato entre as partes interessadas, cujo objeto se perfaz justamente na prestação de serviços ambientais. Tal contrato deverá ser celebrado sob os auspícios de incentivos econômicos legalmente

previstos, os quais, por sua vez, devem incitar o *encorajamento* positivo para o alcance dos fins ambientais a que se propõe.

Em estudo sobre serviços ambientais intitulado *reflexões teóricas e políticas sobre os serviços ambientais*, os professores Carlos Magno e Alecir Antônio contextualizam os aspectos acerca do surgimento (e de seus desdobramentos) do conceito de serviços ambientais. Para tanto, entendem os autores que o sentido em torno dos serviços ambientais se circunscreve a uma espécie de tomada de medida para a proteção do meio ambiente; e que os serviços prestados pela natureza devem ser considerados ou *valorados* também como atributos de valor monetário, de modo a incutir, no ideário capitalista típico, uma importância econômica maior aos bens ambientais, uma vez que a degradação dos recursos naturais constitui prejuízo não apenas à natureza, mas também à economia. Nas palavras dos autores:

A lógica dos serviços ambientais ou ecossistêmicos consolidam-se como estratégias para a conservação da biodiversidade. E a valoração dos serviços prestados pela natureza seria um artifício mais convincente para os gestores e empresários, ou seja, a demonstração do valor monetário da natureza ou os prejuízos econômicos que a destruição dos ecossistemas traz.⁶³

Atualmente, os problemas envolvendo as questões ambientais impactam, direta ou indiretamente, o Produto Interno Bruto (PIB) das maiores economias do planeta, de modo que “a ideologia econômica moderna fundada no liberalismo, principalmente o econômico, encontra resistência no contemporâneo pautado pela noção de sustentabilidade.”⁶⁴. De outro lado, importa destacar aqui que as terminologias e atributos aplicados à expressão “serviços ambientais”, conquanto já venham sendo debatidos e desenvolvidos há algum tempo, não permitem identificar pontos uníssomos sobre o tema, conforme bem lembram Marussia Whately e Marcelo Hercowitz:

O conceito de serviços ambientais ainda não está devidamente disseminado, não permite uma valoração adequada em unidades monetárias, embora estes sejam extremamente valiosos não só para a manutenção da qualidade ambiental mas também para garantir o desenvolvimento econômico, o alívio da pobreza e a continuidade dos processos produtivos. O tema encontra-se ainda em estágios iniciais de formulação e aplicação e foi, até o momento, incorporado em um número

⁶³MENDONÇA, Tânia Luíza Calou de Araújo. **Patrimônio Cultural, Preservação Ambiental e Desenvolvimento Econômico Sustentável: Conflitos ou Possibilidades?** In: O Conselho Nacional de Justiça e o Poder Judiciário Brasileiro. Orgs. MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo; DEOCLECIANO, Pedro Rafael Malveira; OLIVEIRA JÚNIOR, Vicente de Paulo Augusto. Rio de Janeiro/RJ. Editora Lumen Juris, 2017. p. 46.

⁶⁴MOREIRA, Alecir Antônio Maciel; CLEMENTE, Carlos Magno Santos. **Reflexões teóricas e políticas sobre os serviços ambientais.** Revista Cerrados, Montes Claros –MG, v. 19, n. 02, p. 451-484, jul./dez.-2021. p. 460.

reduzido de marcos políticos e, em sua maioria, sua implementação está limitada a experiências piloto.⁶⁵

Ainda assim, os autores acima referidos buscaram estabelecer um conceito sobre “serviços ambientais” que pudesse atrelá-los à ideia de benefícios indiretos advindos da natureza. Nas suas palavras:

O termo serviços ambiental é definido de diversas formas na literatura especializada, podendo também ser identificado como serviços ecossistêmicos ou serviços ecológicos. Nesta publicação, os serviços ambientais são entendidos como os benefícios indiretos gerados pelos recursos naturais ou pelas propriedades ecossistêmicas das inter-relações entre estes recursos e a natureza, como a produção e disponibilidade de água potável; regulação do clima; biodiversidade; paisagem; fertilidade do solo etc.⁶⁶

Saliente-se que quando surge em pauta a expressão *serviço ambiental*, logo se pensa em “contrapartida”, “pagamento” ou em “retribuição pela prestação destes serviços”. Isso se deve devido ao fato dos “serviços ambientais” se encontrarem atrelados à preservação do meio ambiente. A crescente relevância dos PSA tem levado a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio de relatório sobre os estados dos ecossistemas mundiais, a classificarem os serviços ambientais em diferentes categorias, a saber:

Serviços de suprimento: são os que resultam em bens ou produtos ambientais com valor econômico, obtidos diretamente pelo uso e manejo sustentável dos ecossistemas, como alimentos, água e produtos florestais. **Serviços regulatórios:** são os que mantêm os processos ecossistêmicos que garantem a regulação do clima, o ciclo hidrológico, a redução da erosão, o combate a doenças e contribuem para a polinização. **Serviços culturais:** são os associados aos valores e manifestações da cultura humana, derivados da preservação ou conservação dos recursos naturais. Englobam a recreação, as belezas cênicas e a espiritualidade. **Serviços de suporte:** são os serviços que garantem todos os outros porque mantêm as condições dos recursos ambientais naturais, em especial a biodiversidade, a conservação da variabilidade genética, a formação de solo, a fotossíntese e a ciclagem de nutrientes.⁶⁷

Em estudo publicado em parceria com o ministério do meio ambiente, Campanili e Schäffer compreendem que os serviços ambientais foram sempre prestados pela natureza em benefício de todas as gerações de seres vivos. Nas palavras dos autores:

⁶⁵WHATELY, Marussia; HERCOWITZ, Marcelo. **Serviços Ambientais:** conhecer, valorizar e cuidar. Subsídios para a proteção dos mananciais de São Paulo. - São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008. Pág. 13

⁶⁶WHATELY, Marussia; HERCOWITZ, Marcelo. op. cit., p. 15.

⁶⁷CAMPANILI, Maura; SCHÄFFER, Wigold Bertold. **Mata atlântica:** manual de adequação ambiental. Brasília: MMA/SBF, 2010. p. 15.

O conceito dos serviços ambientais surgiu para demonstrar que as áreas naturais cumprem funções essenciais nos processos de manutenção da vida e, portanto, não são um obstáculo ao desenvolvimento econômico. Isso significa que todo ecossistema (conjunto de organismos vivos - animais, plantas e homem – e o ambiente físico onde vivem) é um sistema natural que produz benefícios dos quais o homem se apropria (como a água, madeira, alimento) ou consome (como paisagem, regulação climática, purificação do ar).⁶⁸

Campanili e Schäffer atribuem, como exemplo disso, o ato realizado continuamente pelos insetos no importante processo de polinização das plantas, o qual resulta em uma gama de benefícios condizentes com a preservação das espécies, a diversidade ambiental, bem como com a garantia de uma grande produtividade de frutas e vegetais, auxiliando no sucesso da produção agrícola saudável. Dentro dessa perspectiva, os autores expõem que “os serviços ambientais são prestados pela natureza de forma silenciosa, gratuita e continuamente e trazem uma série de benefícios ao homem, mesmo que a maioria das pessoas sequer note ou saiba disso.”⁶⁹.

Esses aspectos servem para chamar a atenção para o fato de que, independentemente de uma percepção pelo ser humano dos benefícios provenientes de uma vegetação nativa, tais benefícios se manifestam por si mesmos. Uma floresta preservada não constitui atraso econômico, como absurdamente já se defendeu anos atrás. Mesmo agora, diante do atual cenário preocupante em torno das mudanças climáticas, há líderes políticos que defendem o desmatamento em prol de uma economia depredatória e ambientalmente inconsistente.

Do que foi exposto, pode-se perguntar: os serviços ambientais, em suas mais diversas formas e modalidades, são diariamente *entregues*, de forma gratuita, pela própria natureza? Deve-se notar que a palavra “serviço” é, como muitas outras palavras, uma invenção humana, constituindo uma criação para melhor compreender e reger a sociedade, situando-se, no dizer de Karl Popper, no mundo 3⁷⁰.

Dito isso, cumpre asseverar que enquanto criação humana a palavra “serviço” não é própria do meio natural. De modo que torna-se inapropriado – incorrendo numa espécie de impropriedade linguística – atribuir tal denominação ao cotidiano distinto e natural desempenhado por outros seres vivos que não o homem. Isto porque a atribuição de

⁶⁸CAMPANILI, Maura; SCHÄFFER, Wigold Bertold. op. cit., p. 19.

⁶⁹*Ibidem*, p. 14.

⁷⁰Para Karl Popper, pode-se distinguir a existência de três mundos, quais sejam: “primeiro, o mundo dos objetos físicos ou dos estados materiais; segundo, o mundo de estados de consciência ou estados mentais; e, terceiro, o mundo dos conteúdos objetivos de pensamento, especialmente de pensamentos científicos e poéticos e de obras de arte.” (POPPER, Karl. **Conhecimento Objetivo**: uma abordagem evolucionária. 1975, p. 108).

“prestação de serviços” não faz nenhum sentido quando não se refere exclusivamente ao ser humano.

Por incidir no campo da subjetividade humana e dizer respeito apenas a uma realidade *criada* pelo próprio ser humano, a expressão “prestar serviço” somente ao homem pode ser aplicada, sendo inadequado dizer-se que a natureza *presta serviço*, mesmo quando se esteja a tratar de mecanismos biológicos de mútua interação e ajuda recíprocas desempenhadas pelos diferentes seres e espécies orgânicas em suas existências naturalmente compartilhadas.

Ultrapassada esta questão, segue-se com a abordagem de outras situações preliminares relativas ao tema em discussão, como a abordagem do surgimento do PSA no Brasil, além de sua conceituação.

2.3 Surgimento da política de Pagamento por Serviços Ambientais no Brasil.

Como visto no primeiro capítulo, a relação entre o direito e a economia, num esforço mútuo para o alcance de medidas que possam corrigir – ou que tentem corrigir – os mais variados tipos de problemas que venham a afetar a vida em comunidade, volta-se também para a resolução de problemas de índole ambiental. Problemas estes que, nas nossas atuais sociedades de consumo, têm se mostrado cada vez mais avassaladores do ponto de vista ecológico, com a ocorrência de severos e incorrigíveis danos ambientais.

Muito embora o marco legal regulatório relativo à política sobre Pagamento Por Serviços Ambientais tenha sido implantado no Brasil apenas em 2021, com a promulgação da Lei Federal nº 14.119/2021, referido instrumento de incentivo à conservação ambiental já vinha sendo explorado, mesmo que de forma mitigada, por alguns dos Estados e Municípios brasileiros. Esses entes federativos já vinham experimentando os desafios e os benefícios proporcionados pela efetivação dos programas de Pagamento pelos Serviços Ambientais (PSA) prestados por meio do uso de legislação local específica, a qual teria possibilitado ao setor público a regulação dos PSA's. Como exemplo disso tem-se os seguintes programas: 1) o programa Bolsa-Floresta, implementado no Estado do Amazonas⁷¹; 2) o programa

⁷¹“O Programa Bolsa Floresta é uma compensação financeira para os serviços prestados pelas populações tradicionais e indígenas do Amazonas: a conservação das florestas. Com a Bolsa Floresta estamos reconhecendo que a conservação das florestas é resultado das atitudes das pessoas, especialmente daqueles que vivem nos beiradões e no interior de nossas florestas: os guardiões da floresta.” (Estudos avançados 22 (64), 2008, p. 145).

Reflorestar⁷², proveniente do Estado do Espírito Santo; 3) o programa Conservador das Águas⁷³, instituído pelo Município de Extrema⁷⁴, localizado no Estado de Minas Gerais; e 4) o programa Proambiente⁷⁵, considerado por muitos como o primeiro PSA instituído no Brasil.

O programa Bolsa-Floresta⁷⁶ (aplicado no Estado do Amazonas) se revelou como um verdadeiro divisor de águas por colocar a população local envolvida diretamente com o projeto. Tanto é assim que apesar dos inúmeros desafios relativos à implementação deste tipo de política ecológica, os resultados apresentados nos relatórios de acompanhamento do programa se mostraram satisfatórios, tanto no que se refere ao aspecto de retorno à natureza –

⁷²“O ‘**Programa Reflorestar**’ tem o intuito de potencializar e ampliar a cobertura da floresta de Mata Atlântica no Estado do Espírito Santo, enfatizando aspectos imprescindíveis de meio ambiente, sociedade e desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o projeto articula-se com diversos equipamentos sociais, a fim de alcançar o seu objetivo primordial, que é o de preservar e aumentar a quantidade de Floresta Amazônica, em solo capixaba. E, para alcançar esse objetivo, estabelece-se um acordo com os produtores rurais, para que os mesmos recebam apoio financeiro para que implantem políticas ecológicas, dentro de suas propriedades, na intenção de preservar o solo, plantar árvores, e conservar a Mata Atlântica já existente, dentro de suas propriedades particulares. O programa é amparado pela Lei estadual de nº 9864/2012, que dispõe sobre a regulamentação do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), no Estado, e que faz com que exista uma normatização adequada de determinados parâmetros, que contribuem tanto para o Estado, quanto os produtores rurais sejam beneficiados.” (VIANA, Anderlúcio de Souza. **Programa Reflorestar**: uma alternativa de combate ao desmatamento através do desenvolvimento sustentável. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 05, Ed. 12, Vol. 05, pp. 83-94. Dezembro de 2020. ISSN: 2448-0959, Link de acesso: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/meio-ambiente/programa-reflorestar>).

⁷³“O **Programa Conservador das Águas**, no município de Extrema, Minas Gerais é um exemplo de luta pelo meio ambiente, buscando além do apoio do poder público, a participação popular, através de uma conscientização sobre replantio, valorizando a terra. O caso de Extrema merece destaque por ser a primeira iniciativa municipal a realizar pagamentos para proprietários rurais em troca da garantia do fornecimento de serviços ambientais, buscando à melhoria dos recursos hídricos.” (Boletim Campineiro de Geografia. v.8, n.2., 2018. p. 311).

⁷⁴“Nessa localidade, o processo de implementação do PSA foi lento, gradual e progressivo. O início se deu de forma diminuta, com R\$ 16 mil, com o financiamento de uma propriedade, e o processo foi avançando e ganhando escala progressivamente, estando hoje com uma estrutura física, operacional, financeira e técnica adequada e financiando aproximadamente, 200 propriedades.” (Guia para a Formulação de Políticas Estaduais e Municipais de Pagamento por Serviços Ambientais. p. 21).

⁷⁵“O legado principal do **Proambiente** é a iniciativa social e experiência em produção sustentável e conservação da floresta na Amazônia, que chamou a atenção de governantes para a necessidade de uma política nacional de pagamentos por serviços ambientais. A origem do programa na sociedade civil é um exemplo típico de indução de uma política pública com ação governamental vindo somente depois da concepção e experimentação da proposta em espaço local. Esforços para consolidar unidades espaciais de desenvolvimento local foram iniciados com a assistência de instituições, incluindo movimentos sociais e ambientais, ONGs locais, doadores internacionais, organizações de serviços de pesquisa e extensão.” (SHIKI, Shigeo; SHIKI, Simone de Faria Narciso. **Os Desafios de uma Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais: lições a partir do caso do Proambiente**. Sustentabilidade em Debate - Brasília, v. 2, n. 1, p. 99-118, jan/jun 2011. p. 106).

⁷⁶O Bolsa-Floresta “tem como base legal a Lei da Política Estadual de Mudanças Climáticas do Amazonas, Lei 3.135, de 05/06/2007, pela qual foram criados o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, assim como diversos programas, entre os quais o Bolsa-Floresta. A lei determina que o Estado do Amazonas busque, diretamente, fontes de financiamento nacionais e internacionais para custear projetos de redução de emissões do desmatamento e, ainda, autoriza a criação da Fundação Amazonas Sustentável (FAS), associação público-privada que tem como parte do seu objeto social a gestão do programa Bolsa-Floresta.”. (NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Pagamento por Serviços Ambientais**: Sustentabilidade e Disciplina. São Paulo. Ed. Átila. 2012. pp. 161 e 162).

condizente à preservação ambiental – quanto no que pertine à população altamente participativa e diretamente atingida pelo mencionado programa. Em estudo analisando o programa Bolsa Floresta do Amazonas, Virgílio Viana (juntamente com outros pesquisadores) observam que:

O Programa Bolsa Floresta (PBF) é um dos maiores programas de Pagamento por Serviços Ambientais do mundo, com mais de 35 mil pessoas atendidas em 15 Unidades de Conservação do Estado do Amazonas, englobando uma área total de 10 milhões de hectares. O objetivo do programa é de compensar, por meio de investimentos em geração de renda e desenvolvimento social, as populações tradicionais pela disposição em conservar as florestas, de forma a garantir a oferta de Serviços Ambientais local e globalmente.⁷⁷

Referido estudo sobre o PBF foi desenvolvido com o auxílio da Fundação Amazonas Sustentável. Possui trinta e três páginas e traça, de modo objetivo, todos os aspectos envolvendo a política de PSA aplicada no Estado do Amazonas. Demonstra o estudo, em termos gerais, os resultados obtidos ao longo da vigência do programa e permite concluir pelo sucesso da iniciativa, podendo servir de parâmetro para a instituição de outros programas de PSA pelo Brasil e pelo mundo.

Na mesma esteira do programa anterior, pode-se destacar o programa de Pagamento por Serviços ambientais proveniente do Estado do Espírito Santo. O programa Reflorestar foi destinado a todos os produtores rurais. Entrementes, o programa dar prioridade àqueles considerados como “pequeno produtor rural”. O programa visa o reflorestamento da região⁷⁸. Através do programa os proprietários de terras destinam parte de suas propriedades ao plantio de vegetação nativa. Em contrapartida, recebem incentivos para continuarem cultivando e preservando o meio ambiente.

Importa apontar que o programa Reflorestar, conforme o princípio da “transparência e prestação de contas” presente no art. 4º, inciso VII da Lei Federal nº 14.119/2021, tem seus dados e resultados abertos ao público em geral e em constante atualização, o que facilita na divulgação e no compartilhamento de informações para fins de robustecer estudos voltados ao programa em questão.

⁷⁷VIANA, Virgílio; TEZZA, João; SOLIDADE, Valcélia; MAROSTICA, Suelen; SALVIATI, Victor; SOARES, Afrânio. **impactos do programa bolsa floresta: uma avaliação preliminar**. Cadernos de sustentabilidade. Grafisa Gráfica e Editora LTDA. p. 8.

⁷⁸Para garantir essa meta, o programa faz uso de seis modalidades de incentivos: 1) Conservação da floresta em pé; 2) Regeneração natural; 3) Recuperação com plantio; 4) Sistemas agroflorestais (SAFs); 5) Sistemas silvopastoris; e 6) Floresta manejada.

O programa Conservador das Águas proveniente do município de Extrema, situado no Estado de Minas Gerais, é um PSA municipal voltado à conservação tanto da água quanto do solo. Assim como os programas anteriormente mencionados, este último possui bons resultados em termos de preservação ambiental, principalmente em decorrência da forte adesão da população local ao programa. Neste sentido, Mariana Heilbuth Jardim e Maria Augusta Bursztyn estatuem que “o caso de Extrema teve destaque por ser a primeira iniciativa municipal a realizar pagamentos para proprietários rurais em troca da garantia do fornecimento de serviços ambientais visando à melhoria dos recursos hídricos.”⁷⁹.

Por fim, tem-se o programa Proambiente, provavelmente o primeiro PSA implementado no Brasil e, talvez por esta razão, seja também o que tem enfrentado as maiores dificuldades na sua implantação, redundando em uma avaliação negativa de seus resultados. Apesar disso, o estudo sobre o seu desenvolvimento e implantação⁸⁰ poderá servir como referência para projetos que visem à instituição de outros programas de PSA pelo Brasil.

Todos os programas de PSA acima referidos se mostraram extremamente importantes quanto ao alcance do resultado que se pretendia conseguir. Importa ressaltar, ainda, a existência de outros tantos programas de PSA instituídos por Estados e Municípios, muitos deles implementados e aplicados no Brasil com a ajuda e o auxílio da comunidade civil organizada.

Observa-se, ademais, a iniciativa de Organizações Não Governamentais (ONG's) voltadas à aplicação de programas de Pagamento por Serviços Ambientais no Brasil, como é o caso do Programa de Incentivos a Proteção de Nascentes, idealizado pela Organização Não governamental *The Nature Conservancy*⁸¹. Reconhecer o esforço e as contribuições dos programas e ações que precederam a instituição de uma política de PSA de âmbito Nacional se mostra relevante no tocante a uma maior consolidação dos mecanismos de proteção ao meio ambiente postos em prática no Brasil.

⁷⁹JARDIM, Mariana Heilbuth; BURSZTYN, Maria Augusta. **Pagamento por serviços ambientais na gestão de recursos hídricos: o caso de Extrema (MG)**. <https://doi.org/10.1590/S1413-41522015020000106299>. p. 1. Acesso em 13/12/2023.

⁸⁰O programa “teve uma implantação menos ambiciosa do que a sua concepção original. Seu financiamento refletiu essa ausência de prioridade. Deu-se por meio do remanejamento de verbas orçamentárias correntes, sem a constituição de fundo especial ou de repasse obrigatórios de fundos constitucionais já existentes para programas assemelhados, o que torna frágil a garantia de continuidade do programa, já abalada pela cessação de pagamentos.”. (NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. op. cit., pp. 161 e 162).

⁸¹*The Nature Conservancy* atua no Brasil desde 1988, criando incentivos para a proteção de nascentes. Constitui um importante exemplo de promoção e garantia da disponibilidade da água, de proteção da biodiversidade e de reconhecimento do papel de quem protege as nascentes. Seus parceiros contribuíram na criação de projetos como o “Produtor de Água da ANA”. (Programa de Pagamento Por Serviços Ambientais – Embrapa – p. 18).

Antes da instituição da Lei n.º 14.119/2021 o Pagamento por Serviços Ambientais já se encontrava positivado em outras leis federais, isto porque encontra-se previsto no inciso I do art. 41⁸² da Lei n.º 12.651/2012, o “pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais”. Fazendo alusão à previsibilidade de PSA no Código Florestal, o professor Marcelo Abelha Rodrigues assim discorre:

Partindo da premissa de que a manutenção e a conservação das florestas são um encargo privado que traz um benefício público e de que tal custo é computado no preço da atividade econômica de quem suporta o referido encargo, a Lei n.º 12.651/2012 reconheceu o direito de remuneração daqueles que mantêm ou conservam os “serviços ambientais” gratuitamente dados pela natureza. Há, nos diversos capítulos da Lei n.º 12.651/2012, uma série de instrumentos econômicos voltados para este fim.⁸³

Todavia, apesar da significativa positivação do Pagamento por Serviços Ambientais no Código Florestal de 2012 (como bem pontuado pelo Professor Marcelo Abelha), albergando diversos instrumentos protetivos nas várias alíneas do inciso I do art. 41, ainda assim, fazia-se essencial que se aprovasse uma legislação constituída especificamente para regular o Programa Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), dada a importância e a esperança de que com a regulação própria se atingisse um nível significativo de investimentos para que se alcançassem os fins a que se destinam a Lei.

⁸²Art. 41. É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012). I - pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, tais como, isolada ou cumulativamente: a) o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono; b) a conservação da beleza cênica natural; c) a conservação da biodiversidade; d) a conservação das águas e dos serviços hídricos; e) a regulação do clima; f) a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico; g) a conservação e o melhoramento do solo; h) a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito. www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm Acesso em 08/01/2024.

⁸³Rodrigues, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental**. 10. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2023. pp. 258 e 259.

2.4 Conceito de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)

Na tentativa de melhor compreender o tema proposto é necessário trazer aqui a conceituação da expressão Pagamento por Serviços Ambientais (PSA⁸⁴). A doutrina acerca do assunto dispõe que:

A importância do conceito do pagamento por serviços ambientais está na mudança de paradigma, onde estes deixam de ser percebidos como infinitos e gratuitos e passam a ser valorados de forma econômica. Já se sabe que esses serviços ambientais, se não forem adequadamente protegidos, diminuem e geram inúmeras e graves consequências ao ser humano. Nesse sentido, uma das formas de garantir os serviços ambientais no longo prazo é reconhecer o seu valor econômico e, dessa forma, poder remunerar aqueles que ajudam na sua conservação ou recuperação.⁸⁵

A Lei da Política Nacional de Pagamento Por Serviços Ambientais foi promulgada como uma resposta da sociedade ao momento crucial em que atualmente se vive. Constatando-se a finitude dos recursos naturais, dos quais o ser humano depende, direta ou indiretamente, para viver, viu-se como necessária a inserção do fator econômico no intuito de que se garantisse a preservação ambiental. De modo que mudou-se, assim, a postura anteriormente adotada, isto é, da exploração predatória dos recursos naturais com vistas ao lucro fácil, passou-se a incentivar – financeiramente – que os particulares assumissem o compromisso de proteção do meio ambiente.

Exemplo disso pode ser observado nos comandos normativos que fazem uso de instrumentos econômicos como meios para se obter os fins propostos em lei, como bem dispõem Marussia Whately e Marcelo Hercowitz:

Os instrumentos econômicos têm o potencial de influenciar o comportamento das pessoas e, portanto, quando bem desenhados, podem estimular as pessoas a adotarem comportamentos ambientalmente desejáveis. Por exemplo, a cobrança de taxas sobre os resíduos domésticos comuns e a não cobrança sobre o lixo reciclável, sempre que este seja depositado conforme determinado pela administração pública, estimulará as pessoas a separarem o lixo reciclável para não pagar a taxa que recai sobre os resíduos domésticos comuns.⁸⁶

A Lei Federal nº 14.119 de 2021 apresentou, em seu artigo segundo, diversos conceitos relativos à política de Pagamento por Serviços Ambientais. Dentre eles, a norma em

⁸⁴O PSA é definido, à p. 17 do *Guia para a Formulação de Políticas Públicas Estaduais e Municipais de Pagamento por Serviços Ambientais*, como sendo “um instrumento econômico que busca recompensar todo aquele que, em virtude de suas práticas de conservação, proteção, manejo e recuperação de ecossistemas, mantém ou incrementa o fornecimento de um serviço ecossistêmico (benefícios providos pela natureza).

⁸⁵CAMPANILI, Maura; SCHÄFFER, Wigold Bertold. op. cit., p. 20.

⁸⁶WHATELY, Marussia; HERCOWITZ, Marcelo. op. cit., p. 34.

comento descreve o Pagamento por Serviços Ambientais como sendo “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.”⁸⁷.

A recente Lei do Estado do Ceará publicada em 14 de julho de 2023, Lei Ordinária nº 18.427/2023 que instituiu o Programa Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais (PEPSA) do Ceará, também apresentou a conceituação de Pagamento por Serviços Ambientais, replicando o mesmo conceito já apresentado anteriormente na Lei Nacional, confira-se:

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.⁸⁸

Vale destacar também a conceituação apresentada por Ana Maria de Oliveira Nusdeo, uma das pioneiras no Brasil quanto ao estudo dos PSA's. Nusdeo conceitua o Pagamento por Serviços Ambientais como sendo “transações entre duas ou mais partes envolvendo a remuneração àqueles que promovem a conservação, recomposição, incremento, ou manejo de áreas de vegetação considerada aptas a fornecer certos serviços ambientais.”⁸⁹. Por sua vez, José Rubens Morato Leite e Carolina Schaufert Ávila da Silva, em referência a Wunder, delimitam o Pagamento por Serviços Ambientais como sendo “uma transação voluntária, na qual um serviço ambiental bem definido é adquirido por um ‘comprador’ de um ‘provedor’, sob a condição de garantia da provisão deste serviço.”⁹⁰.

Deste modo, pode-se observar que o PSA consiste numa relação mútua e voluntária entre as partes envolvidas, e que seu propósito, ou função primordial, se baseia em tentar diminuir os impactos negativos contra a natureza nas suas mais diversas formas, e/ou buscar cultivar e preservar o meio ambiente por meio do repasse de incentivos (monetário ou

⁸⁷Lei 14.119/2021. Art. 2º, IV. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14119. Acesso em 18.01.2024.

⁸⁸Lei 18.427/2023. Art. 2º, IV. Disponível em : Lei Ordinária 18427 2023 de Ceará CE (leisestaduais.com.br). Acesso em 18.01.2024.

⁸⁹NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. op. cit., p. 6.

⁹⁰SILVA, Carolina Schaufert Ávila; LEITE, José Rubens Morato. **Pagamento por Serviços Ambientais no contexto da Política Nacional de Resíduos**: O Caso do Projeto de Lei de Florianópolis. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791. pp. 149 e 150.

não) em contrapartida ao atingimento do objetivo especificado, e por meio da celebração de instrumento contratual para o atingimento de sua finalidade.

Os incentivos mencionados podem ser considerados como uma espécie de prêmio em virtude da conduta despendida pelo agente, correspondente à chamada Teoria Promocional do Direito de Norberto Bobbio. O programa de Pagamento por Serviços Ambientais constitui, assim, exemplo de aplicação desta teoria, justamente em razão da entrega de um prêmio como contrapartida ao cumprimento da conduta considerada ambientalmente correta. Ao fim, a ação premiada reverte-se em benefícios não apenas ao meio ambiente, mas também a toda a sociedade.

Nesse ínterim, relativamente à conceituação do PSA, pode-se concluir, em termos gerais, que existe um consenso quanto a necessidade da celebração de um instrumento contratual entre as partes, as quais devem aderir ao programa de forma voluntária. O professor Marcelo abelha, em seu livro de Direito Ambiental, observa que a Lei nº 14.119/2021 tem a seguinte finalidade:

Trocando em miúdos, a Lei tem por finalidade estimular a preservação e remunerá-la por isso, demonstrando qual o valor dos serviços ecossistêmicos. Deixando de lado a questão filosófica da precificação dos serviços ecossistêmicos, certamente que a sua compreensão e identificação poderão servir de guia para outros ramos do direito ambiental, como identificar e metrificar o alcance dos prejuízos ambientais nas diversas perspectivas que o serviço ecossistêmico apresenta.⁹¹

Em suma, não se verifica grandes dissensos no que se refere à conceituação do programa de Pagamento por Serviços Ambientais, ainda mais após o advento do marco legal da Lei Federal nº 14.119/2021, o que certamente contribuiu não apenas para sedimentar e unificar o conceito de PSA, como contribuiu também para a resolução de vários outros aspectos problemáticos envolvendo a aplicação da referida lei.

2.5 Relação entre PSA e o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado

A Constituição Federal de 1988, como expoente de tantos avanços relativos a guarda e a proteção dos direitos e garantias fundamentais, também não poderia se eximir de abordar e salvaguardar o direito ambiental, pelo que erigiu à categoria de direito fundamental o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O art. 225 da CF/88 ressalta a

⁹¹RODRIGUES, Marcelo Abelha. op. cit., p. 259.

importância de se preservar o meio ambiente não apenas para as presentes, mas também para as futuras gerações. Ao tratar disso, João Luís Nogueira Matias e Julia Mattei dipõem que:

A caracterização do direito à proteção ao meio ambiente como direito fundamental é inequívoca no direito nacional. A partir de uma interpretação dos próprios objetivos fundamentais da República, do que se extrai a noção de solidariedade social, consolidou-se a compreensão do direito ao meio ambiente sadio como direito fundamental de terceira geração/dimensão.⁹²

Pode-se apontar que o contexto social propício para o reconhecimento da terceira dimensão de direitos fundamentais, aqueles caracterizados pelo ideal de fraternidade, como destaca João Carlos de Carvalho Rocha, foi à crise do Estado de Bem-Estar Social; isto não implica, como se observou, contrariedade aos direitos sociais, econômicos e culturais de segunda dimensão. Nas palavras do citado autor:

A crise do Estado de Bem-Estar Social traz consigo a terceira dimensão dos direitos fundamentais. Não que essa terceira dimensão se oponha aos direitos sociais, econômicos e culturais reconhecidos no catálogo de direitos fundamentais de segunda dimensão. É que a crise do Estado contemporâneo põe em evidência a insuficiência dos direitos sociais de segunda dimensão para atender ao amplo espectro de desafios de um mundo simultaneamente globalizado e desregulamentado, no qual se percebe que viver se tornou mais perigoso. São, portanto, direitos de solidariedade e fraternidade. Ser solidário é perceber-se no mundo com outras pessoas, em complexa teia de sociodiversidade, e ter a abertura de dialogar com o outro, e no diálogo construir os laços vinculantes que permitem a atuação conjunta sem redução da parte ao todo ou do todo à parte. São direitos de titularidade difusa, que incluem o direito ao meio ambiente e à qualidade de vida, a proteção do consumidor, a proteção e o acesso ao patrimônio cultural e histórico, dentre outros.⁹³

Juntamente aos direitos fundamentais de terceira dimensão, fundamentados no valor fraternidade e positivados no texto constitucional brasileiro, incide, como visto, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois tal direito implica numa relação de confluência fraternal entre indivíduo e indivíduo e entre Estado e indivíduos – todos sendo responsáveis, solidariamente, pela proteção e preservação da natureza. Nesta perspectiva, Cristiane Derani e Gabriela Pinheiro pontuam que:

⁹²MATIAS, João Luís Nogueira; MATTEI, Julia. **Aspectos comparativos da proteção ambiental no Brasil e na Alemanha**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, v. 34.2, jul./dez. 2014. p. 228.

⁹³ROCHA, João Carlos de Carvalho. **Do direito fundamental ao meio ambiente à constituição ambiental**. In: Direitos fundamentais em processo: estudos em comemoração aos 20 anos da Escola Superior do Ministério Público da União. org: Paulo Gustavo Gonet Branco, Manoel Jorge e Silva Neto, Helena Mercês Claret da Mota, Cristina Rasia Montenegro, Carlos Vinícius Alves Ribeiro. Brasília : ESMPU, 2020. p. 353.

Toda estrutura do direito moderno está fundada na ideologia do sujeito humano isolado, cuja subjetividade é construída com a submissão de todo o diferente à condição de objeto que orbita em torno desse indivíduo, à disposição para sua apropriação e satisfação. No direito moderno só há um sujeito, o indivíduo humano, e suas representações coletivas, Estado, associações, empresas. Porém, todas as extensões da vontade e do agir humano individualista são projetadas nessas pessoas jurídicas – construções legais representadas na realidade. São coletivos instituídos para satisfação das ideias de liberdade, segurança e satisfação individual.⁹⁴

Dessa forma, a preservação do meio ambiente – assim como o combate a degradação ambiental como um todo – se tornou, após 1988, uma obrigação do Estado e de seus indivíduos, conjuntamente. Desde então, o cumprimento dos ditames insculpidos no texto constitucional, no tocante as questões ambientais, constitui tarefa de todos. Neste contexto, convém transcrever os ensinamentos de Franceline Pantoja Diehl e Grazielle Xavier e Nívia Brancher:

Constata-se, portanto, que o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, trata-se de um direito fundamental, tendo em vista que o ambiente é um bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações, conforme preconiza a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 225, vindo a estabelecer desta feita, que os bens ambientais, não são coletivos e nem privados. Neste norte, a Constituição Federal prevê ainda a responsabilidade compartilhada, no que tange a proteção ambiental.⁹⁵

Apesar disso, há em torno das questões que envolvem o meio ambiente uma série de interesses privados que vão na contramão da proteção da natureza. Tais interesses, em sua maioria, envolvem grupos econômicos que não se importam com as presentes e futuras gerações. Os grupos empresariais que visam o lucro pelo lucro são insensíveis à causa ambiental, de modo que, de maneira devastadora, acabam contribuindo para o desmatamento das florestas e para a poluição das águas, aumentando, com isso, a temperatura no planeta. Dentro desse contexto, Abraão Soares Dias dos Santos Gracco e Marcela Vitoriano e Silva, entendem o seguinte:

A solução para a problemática ambiental em que os seres vivos se inserem na atualidade requer a assunção da função ativa do Direito, pois aguardar a sua intervenção somente nos casos de inobservância dos seus preceitos significa extirpar os efeitos da proteção jurídica do meio ambiente. Para que se mantenha o equilíbrio ecológico é necessário uma constante atuação por parte de todos os membros da

⁹⁴DERANI, Cristiane. PINHEIRO, Gabriele. **direito ambiental e direito ecológico – uma escolha ideológica**. Cadernos de estudos em direito ecológico. 1ª ed. – Florianópolis: Habitus, 2020. p. 14.

⁹⁵DIEHL, P. Franceline; XAVIER, Grazielle; BRANCHER, Nivia D.R. **O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: interface entre direitos humanos e proteção ambiental**. NEJ - Vol. 12 - n. 1 - p. 63-70 / jan-jun 2007. p. 65.

sociedade e pelo Poder Público no sentido de viabilizar novos padrões de produção e consumo.⁹⁶

Recorrendo-se novamente ao pensamento de Norberto Bobbio, indaga-se: quais os fins a que se destina à política de Pagamento por Serviços Ambientais no tocante ao preceito constitucional presente no art. 225 da CF/88? A política de PSA busca um alinhamento direcionado meramente à satisfação de direitos e políticas de índole ambiental ou tem o condão, juntamente com outros mecanismos protetivos, de contribuir para o atingimento da inexistência de dano ambiental?

Seja como for, cabe identificar questionamentos aptos a provocarem uma real mudança do problema ambiental, ensejando a prevalência e o incentivo de políticas públicas de proteção da natureza que estejam alinhadas à sociedade civil, e que possam constituir o próprio fim que se busca perseguir em qualquer tipo de ação que se encontre direcionada às questões que dizem respeito à preservação do meio ambiente.

Acreditando nisso, é possível traçar um paralelo de íntima associação entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o Pagamento por Serviços Ambientais, de tal sorte que se pode identificar, num primeiro momento, ser o PSA um desdobramento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, constituindo-se, pois, em mais uma de suas múltiplas vertentes.

A Lei da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA) constitui uma tentativa para se alcançar uma preservação ambiental que resolva os problemas decorrentes do desenfreado progresso econômico. Neste sentido, o PSA tanto pode constituir-se num meio para se atingir os fins buscados pela norma do art. 225 da Constituição Federal como também pode constituir-se, enquanto instrumento normativo de preservação e proteção da natureza, num fim em si mesmo.

De acordo com o que já se vinha discutindo desde o primeiro capítulo desta dissertação, o ponto de maior destaque presente na Lei Federal nº 14.119/2021 é a possibilidade de se remunerar – através das várias modalidades de pagamento previstas na Lei – todos aqueles que estejam de fato comprometidos com a preservação do meio ambiente, principalmente as populações indígenas, os povos quilombolas e os pequenos proprietários rurais. Logo, observa-se que a política em questão sedimenta a união entre o poder público e os particulares em prol da proteção e da defesa do meio ambiente. De forma que se espera

⁹⁶SANTOS GRACCO, Abraão Soares Dias; SILVA, Marcela Vitoriano. **As principais sanções premiaias no Novo Código Florestal**: a superação do dogma kelseniano em direção a uma sociedade resiliente. In: CONPEDI; UNINOVE. (Org.). *Direito e Sustentabilidade*. 1ed. Florianópolis: FUNJAB, 2013, p. 192-221. p. 7.

uma grande adesão da sociedade civil a esta política de preservação ambiental, em razão do *encorajamento* financeiro inculido na lei.

Destarte, para além dos aspectos mais importantes da Lei Federal nº 14.119/2021 que implementou a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, no terceiro capítulo abordar-se-á também, de forma comparativa, os dispositivos da Lei n.º 18.427/2023 que versam sobre a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais no Ceará.

CAPÍTULO 3: ASPECTOS PONTUAIS DA LEI Nº 18.427/2023 QUE INSTITUIU A POLÍTICA ESTADUAL SOBRE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS NO ESTADO DO CEARÁ: UMA COMPARAÇÃO COM A LEI FEDERAL Nº 14.119/2021

Prosseguindo com a pesquisa, este terceiro capítulo debruçar-se-á sobre questões práticas da aplicação do programa de Pagamentos por Serviços Ambientais no Estado do Ceará, implementado em âmbito estadual com a publicação, em 14 de julho de 2023, da Lei nº 18.427 no Diário Oficial do Estado. Assim, no desenvolvimento deste capítulo serão analisados os dispositivos normativos que tratam da implantação da política de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) no Estado do Ceará, tomando por base, ainda, os comandos normativos disposto na Lei Federal nº 14.119/2021, a qual estabeleceu normas gerais sobre a matéria.

Dito isso, cumpre asseverar, inicialmente, que a finalidade principal tanto da Lei Federal n.º 14.119 de 2021 quanto da Lei Estadual n.º 18.427/2023 é a de fomentar a preservação ambiental nos seus mais variados contextos. É preciso destacar que, conquanto a Lei nº 14.119/2021 tenha sido promulgada em janeiro de 2021, até o fechamento desta pesquisa, ou seja, três anos depois de sua promulgação, mencionada lei ainda não foi regulamentada, o que torna dificultosa a sua aplicação, ante a ausência de fatores que devem ser estabelecidos, a de permitirem que a lei em comento também possa usufruir de sua eficácia no plano material.

Evidentemente que a implementação de uma lei como a 14.119 de 2021 não constitui tarefa fácil, posto existirem pontos do diploma normativo em questão que dependem de regulação específica. Exemplo disso é a criação do Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais – CNPSA, o qual deverá tornar acessível às informações dos contratos de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) celebrados entre o Poder Público e os particulares, o que bem demonstra a complexidade dos estudos direcionados para este fim. De outro lado, observa-se que três anos constituem tempo razoável para a elaboração e a finalização destes estudos.

Pensando nisso – e trazendo estas dificuldades para o âmbito estadual –, no tópico seguinte far-se-á um apanhado acerca do processo legislativo que culminou com a aprovação, a promulgação e a publicação da Lei nº 18427/2023 no Diário Oficial do Estado do Ceará. A partir disso, o que falta para a efetividade da política de Pagamento por Serviços Ambientais no âmbito do Estado do Ceará, é a regulamentação da referida lei pelo poder executivo estadual.

3.1 Do procedimento legislativo que redundou na aprovação, promulgação e publicação da Lei Estadual nº 18.427/2023

Um ponto a se destacar, de início, é que antes mesmo da publicação da Lei nº 14.119/2021, que trata do Pagamento por Serviços Ambientais em âmbito nacional, o Estado do Ceará, por meio do financiamento do Banco Mundial, já vinha fazendo um diagnóstico de leis estaduais, decretos e leis federais – além de acordos internacionais –, a fim de embasar uma proposta de minuta de lei relativa ao programa estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA⁹⁷).

O diagnóstico levantado pela Secretaria de Meio Ambiente do Estado (SEMA) apontou a existência de mais de 15 (quinze) leis e decretos estaduais tratando do assunto, além de vários acordos internacionais, bem como a existência de leis federais sobre a matéria. Alguns dos mecanismos normativos encontrados necessitavam ser regulados por meio da criação de uma política pública de Pagamentos por Serviços Ambientais⁹⁸. Assim, a minuta preliminar do Projeto de Lei que redundou na criação, promulgação e publicação da lei que versa sobre o Pagamento por Serviços Ambientais no Ceará teve como foco a aglutinação das políticas estaduais de proteção do meio ambiente já existentes, amalgamando-as em um documento que lhes pudessem dar uma maior coerência legiferante.

Pelo disposto no art. 5º da Lei Estadual nº 18.427/2023, a Secretaria do Meio Ambiente e Mudança do Clima do Estado do Ceará (SEMA), juntamente com a Superintendência Estadual do Meio Ambiente, serão as grandes responsáveis pela centralização do programa de Pagamento por Serviços Ambientais no âmbito estadual. Isso

⁹⁷O programa de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) vem ganhando destaque internacional desde o final da década de 1990 do século passado; e constitui um instrumento de mercado que busca incentivar pessoas físicas, entidades cooperativas da sociedade civil, além de pessoas jurídicas e entidades governamentais, a voltarem os olhos para a proteção e a conservação do meio ambiente, numa espécie de cooperação mútua com vistas à promoção do equilíbrio ambiental, auferindo-se rendimentos para tanto.

⁹⁸As principais políticas públicas tratando do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) no Ceará, e que existiam antes da publicação da Lei Estadual nº 18.427/2023, eram as seguintes: 1) Política Estadual sobre Mudanças Climáticas e de Biodiversidade (Lei Estadual nº 16.146/2016); 2) Política Estadual do Meio Ambiente (Lei Estadual nº 11.411/1987); 3) Política Estadual de Combate e Prevenção à Desertificação (Lei Estadual nº 14.198/2008); 4) Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei Estadual nº 11.996/1992); 5) Política Estadual de Gerenciamento Costeiro (Lei Estadual nº 13.796/2006); e 6) Política Florestal do Estado do Ceará (Lei Estadual nº 12.488/1995).

não impede, contudo, que possa ocorrer uma divisão das atribuições regionais condizentes com a área ambiental a ser gerenciada⁹⁹.

Antes da análise propriamente dita dos dispositivos da Lei nº 18.427/2023 cumpre, contudo, percorrer o caminho legislativo que levou a confecção do diploma normativo em tablado. Ao fim, pretende-se demonstrar que a relação estabelecida entre o direito e a economia, sob o enfoque do PSA cearense, culmina sedimentando um direito ambiental mais efetivo, isto é, mais comprometido e engajado com a obtenção de resultados práticos do que com o mero “teorizar jurídico” sobre a matéria.

Desta feita, observa-se que as discussões jurídico-econômicas e político-normativas travadas ao longo dos anos relativas ao Programa Estadual de Pagamentos por Serviços Ambientais (PEPSA), conduziram à proposição nº 00057, autuada no dia 06 de junho de 2023 pelo chefe do poder executivo estadual, cuja ementa dizia o seguinte: “PROJETO DE LEI ORIUNDO DA MENSAGEM Nº 9.079 – INSTITUI A POLÍTICA ESTADUAL SOBRE PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS DO CEARÁ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”¹⁰⁰.

Antes da aprovação, o Projeto de Lei acima referido passou na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (ALECE) pelas seguintes comissões temáticas: 1) Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJR); 2) Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento do Semiárido; 3) Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público; e 4) Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação.

A Mensagem nº 9079, de 06 de junho de 2023 que deu origem à proposição nº 00057/2023, foi dirigida pelo Governador do Estado ao Senhor Presidente da Assembleia Legislativa Estadual chamando atenção para a importância do programa de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), o qual fora objeto de legislação federal (Lei nº 14.119/2021) que estabeleceu normas gerais sobre a matéria, nos termos do parágrafo primeiro do art. 24 da Constituição Federal de 1988¹⁰¹. Em sua Mensagem o Governador do Estado destacou que

O Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) é um instrumento para estimular a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos ecossistemas em todo o território nacional, trazendo benefícios como a preservação do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado, a regulação do clima e a redução do

⁹⁹Como exemplos têm-se a Zona Costeira, o Bioma da Caatinga, bem como a Reserva da Mata Atlântica no Estado do Ceará.

¹⁰⁰Todas as informações colhidas sobre o procedimento legislativo da Lei nº 18.427/2023 podem ser encontradas no *site* da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará: <https://www.al.ce.gov.br>.

¹⁰¹Art. 24 Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (destacou-se)

desmatamento e da degradação florestal. Baseia-se no fomento econômico a iniciativas que provêm serviços ambientais, melhorando a rentabilidade das atividades de proteção e uso sustentável de recursos naturais.¹⁰²

O Projeto de Lei enviado pelo Governador do Estado juntamente à Mensagem nº 9.079 para o Presidente da Assembleia Legislativa encontra-se constituído de 32 (trinta e dois) artigos distribuídos por 06 (seis) Capítulos, os quais tratam “dos objetivos, das diretrizes e das definições” (Capítulo I); “do programa estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais” (Capítulo II); “das modalidades de pagamento” (Capítulo III); “das metodologias e da valoração” (Capítulo IV); “da instrumentalização” (Capítulo V); e “das disposições finais” (Capítulo VI).

A Mensagem foi lida em 07 de junho de 2023 pela Mesa Diretora ALECE na quinquagésima sessão ordinária da primeira sessão legislativa da trigésima primeira legislatura da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Neste mesmo dia foi apresentada pelo Deputado Estadual Carmelo Neto a Emenda Modificativa nº 01. A emenda visava à modificação do parágrafo único do artigo 6º, bem como, ainda, os parágrafos 1º e 4º do artigo 8º¹⁰³. A justificativa para a apresentação da Emenda Modificativa nº 01 foi a de

aprimorar o texto normativo, com a previsão de debate e maior participação do Legislativo na concretização do objetivo da Mensagem, prestigiando a representatividade da população, através dos parlamentares, especialmente no que tange à composição do órgão colegiado que ficará responsável pelo Programa Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais.

Posteriormente, em 14 de junho de 2023, a Mensagem e o Projeto de Lei foram encaminhados à Comissão de Constituição Justiça e Redação (CCJR) para a emissão de parecer. Um dia antes, em 13 de junho de 2023, o Deputado Estadual Renato Roseno apresentou a Emenda Modificativa nº 02/2023, propondo que fosse modificado “o inciso X do artigo 4º e o inciso VII e o parágrafo 2º do artigo 15 da Mensagem nº 57/2023”, bem como,

¹⁰²Destacou ainda o Governador que “o pagamento pelo serviço ambiental poderá ser feito por meio de diferentes modalidades, entre elas o pagamento direto (monetário ou não monetário), a provisão de melhorias sociais a comunidades rurais e urbanas, a compensação vinculada a certificado de redução de emissões por desmatamento e degradação, títulos verdes, comodato e a Cota Ambiental Rural (CAR), abrindo espaço para a monetização de áreas preservadas e estimulando o mercado voluntário de carbono”.

¹⁰³Disponham tais dispositivos, respectivamente: “Art. 6º O Programa Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará será regido por regulamento próprio, que deverá prever, no mínimo, os seguintes subprogramas: (...) **Parágrafo único.** Outros subprogramas poderão ser criados e regulados no âmbito desta Lei, por meio de decreto do Poder Executivo; Art. 8º O Programa contará com órgão colegiado com atribuição de: (...) § 1º O órgão colegiado previsto no *caput* terá composição definida em decreto do Poder Executivo, forma paritária, incluindo os representantes do Estado, do setor produtivo e da sociedade civil, podendo as instituições acadêmicas regularmente reconhecidas pelo Ministério da Educação atuarem como consultores *ad hoc*. (...) § 4º O órgão colegiado terá regulamento próprio a ser definido em decreto do Poder Executivo, com previsão dos critérios de indicação, de mandatos e de atribuições.”

também, que se acrescentasse o “Parágrafo Único ao artigo 3º (*sic*) e o inciso XV ao artigo 4º da Mensagem nº 57/2023.”¹⁰⁴. A justificativa para o destaque aos povos indígenas foi a de que

Segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, devido à proteção ao meio ambiente exercida por esses povos, os territórios indígenas representam verdadeiros oásis de florestas. Por esse motivo, acertadamente, a Lei Federal nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, que institui a Política Nacional de Pagamento por serviços Ambientais (PNPSA), reconhece a necessidade de se dar prioridade a esses territórios. Desta feita, compreendendo a contribuição dos povos indígenas para a conservação ambiental, a emenda busca ampliar a simetria entre a referida lei federal e a proposta ofertada pela mensagem do Executivo.

O Procurador Legislativo foi célere ao emitir seu parecer no dia 15 de junho de 2023. Ao se manifestar favoravelmente pela tramitação do Projeto, o Procurador destacou que “as **políticas de pagamento por serviços ambientais** são importantes instrumentos para o êxito do mandamento constitucional de garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, estando os objetivos presentes no Projeto de Lei (art. 3º)”; além disso, destacou que “a essência da proposição em destaque circunda sob a esfera do **direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**, que gera o dever de o Poder Público atuar na defesa do meio ambiente, tanto no âmbito administrativo, quanto no âmbito legislativo”.

O Parecer do Relator designado na Comissão de Constituição, Justiça e Redação da ALECE para a análise do Projeto de Lei foi na mesma direção do Parecer anteriormente proferido pelo Procurador, não deixando de “destacar a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre proteção do meio ambiente, detendo a União competência para expedir normas gerais, e os Estados, por sua vez, normas suplementares”¹⁰⁵. Em sendo assim, o Relator concluiu que

é permitido ao Parlamento Estadual legiferar supletivamente sobre a matéria constante no art. 24, inciso VI, da Carta Maior, desde que respeitada a competência geral da União, consagrada na Lei nº 14.119/2021, a qual “Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis n os 8.212, de 24 de junho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de

¹⁰⁴O art. 3º do Projeto de Lei enviado a ALECE estipula os “objetivos da Política Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará”, enumerando, dentre eles, os constantes no inciso X, que dispõe: “reconhecer e valorizar os povos e as comunidades tradicionais e seus conhecimentos quanto ao seu papel para a manutenção dos serviços ambientais, dos recursos naturais e dos patrimônios ambiental e cultural”. Em relação a este inciso, a Emenda Modificativa nº 02 propunha que se acrescentasse, logo após os verbos “reconhecer” e “valorizar”, a expressão: “a agricultura familiar, os povos indígenas”; mantendo em seus demais termos o restante do inciso. No tocante ao art. 4º do Projeto de Lei, a Emenda em questão propunha o acréscimo da expressão “e aos povos indígenas” ao final do inciso XV deste artigo; bem como, ainda, o acréscimo do seguinte Parágrafo Único: “A contratação do pagamento por serviços ambientais deverá observar a importância ecológica da área e terá como prioridade os serviços providos por comunidades tradicionais, povos indígenas, agricultores familiares e empreendedores familiares rurais definidos nos termos da Lei nº 11,326, de 24 de julho de 2006.”

¹⁰⁵O § 2º do Art. 24 da CF/88 dispõe que “A competência da União para legislar sobre normas gerais **não exclui a competência suplementar dos Estados**”. (destacou-se)

1973, para adequá-las à nova política”. Tal requisito foi devidamente atendido pela proposta em análise.

Em reunião ordinária realizada em 20 de junho de 2023, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação deliberou pela aprovação do Parecer do Relator. Após a aprovação da CCJR, o Projeto de Lei foi encaminhado à Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento do Semiárido para manifestação. Coube a esta comissão a análise das Emendas Modificativas 01 e 02 anteriormente interpostas. Em Parecer proferido no mesmo dia em que o Projeto de Lei deu entrada na Comissão (28 de junho de 2023), o Deputado Estadual Leonardo Pinheiro, Relator designado pela Comissão, começou dizendo que a matéria jurídica em tablado fora devidamente analisada tanto pela Procuradoria Legislativa quanto pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação. Nas suas palavras:

Inicialmente é importante destacar que, os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica de redação legislativa do presente projeto foram devidamente analisados pela Procuradoria desta Casa Legislativa que apresentou parecer favorável à sua regular tramitação, por entender que se encontra em harmonia com os ditames jurídico-constitucionais. Ademais, a presente Propositura recebeu Parecer favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, sendo devidamente aprovados os requisitos constitucionais pertinentes à matéria ora explanada.

No mérito, entendeu ser assunto de extrema relevância social, por constituir-se o caso de “mecanismo para estimular a manutenção, recuperação e/ou melhoria dos ecossistemas em todo o território cearense, trazendo benefícios como a preservação do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado, a regulação do clima e a redução do desmatamento e da degradação florestal”, razão pela qual opinou também pela regular tramitação do Projeto de Lei.

No dia 29 de junho de 2023 o Deputado Estadual Renato Roseno enviou o Memorando nº 91/2023/GAB-RR ao Diretor do Departamento Legislativo da ALECE solicitando a retirada da Emenda Modificativa nº 02, solicitando “a adoção das devidas providências nos autos do referido processo legislativo”. O deputado não expôs os motivos de seu pedido de retirada. Entrementes, a razão para tanto é fácil de deduzir, visto que a redação do *caput* do art. 2º da Emenda Modificativa nº 02 confunde os artigos 3º e 4º do Projeto de Lei ao fazer menção ao primeiro destes artigos quando, em verdade, estar-se-ia a referir-se ao último.

A Emenda Modificativa nº 03, interposta pelo mesmo deputado em 13 de junho de 2023 na Sala de Sessões da ALECE, corrige a redação defeituosa da Emenda Modificativa nº 02 e apresenta, no mérito, fundamentos idênticos aos anteriormente apresentados. Em 29 de

junho de 2023 a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento do Semiárido se manifestou meritoriamente acerca das Emendas Modificativas nºs 01 e 03, proferindo Parecer “contrário” a primeira e “favorável” a última. Suas razões de decidir repousam nos seguintes argumentos:

Com relação à emenda nº 01, de autoria do Deputado Carmelo Neto, busca estabelecer que a criação de outros subprogramas seja executada por meio de Mensagem do executivo, em vez de Decreto, como previsto na Mensagem 57. Além disso, a Emenda pretende determinar a composição, critérios de indicação, vigência dos mandatos e atribuições do órgão colegiado do programa Estadual de Pagamento por serviços Ambientais também por meio de Mensagem e não de Decreto, dentro de um prazo de até 90 dias após a aprovação da Mensagem retro. No entanto, a Emenda nº 01, não merece prosperar, pois a Mensagem do Governo já estabelece a flexibilidade necessária ao determinar que novos subprogramas possam ser criados e regulados por meio de decreto do executivo. Essa flexibilidade permite uma resposta mais ágil à necessidade de novos subprogramas durante a execução do Programa, especialmente considerando a avaliação realizada pelo órgão colegiado. A existência desse órgão colegiado garantirá a avaliação técnica necessária para a criação de novos subprogramas. O conselho terá uma composição paritária, incluindo representantes do estado, do setor produtivo e da sociedade civil, bem como instituições acadêmicas que poderão atuar como consultores. Assim, a Emenda proposta nº 01, de autoria do Excelentíssimo Deputado Carmelo Neto, não é necessária, uma vez que os mecanismos adequados já estão contemplados na proposta original. No concernente à Emenda nº 03, de autoria do Deputado Renato Roseno, informa-se que, segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, devido à proteção ao meio ambiente exercida por esses povos, os territórios indígenas representam verdadeiros oásis de florestas. Por esse motivo, a Lei Federal nº 14.119/2021, instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), reconhecendo a necessidade de se conceder prioridade a esses territórios. Portanto, a Emenda proposta nº 03, trata-se de matéria relevante ao aprimoramento da Mensagem retro, sendo importante e necessária a sua admissão.

Em reunião extraordinária de 04 de julho de 2023 a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento do Semiárido concluiu pela aprovação do Parecer do Relator. Nesta mesma data o Deputado Estadual Stuart Castro encaminhou memorando ao Deputado Renato Roseno solicitando a coautoria da Emenda Modificativa nº 03. Encerrados os trabalhos da Comissão de Meio Ambiente, o Projeto de Lei foi então encaminhado, na data de 05 de julho de 2023, à Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da ALECE, tendo sido designado o Deputado Romeu Aldigueri para a relatoria da matéria.

Em Parecer proferido no dia 07 de julho deste ano, essa última Comissão destacou que “reconhecer e apoiar o pagamento por serviços ambientais é essencial para abordar os desafios globais relacionados à perda de biodiversidade, às mudanças climáticas e à degradação dos ecossistemas.”. Com relação à análise das Emendas Modificativas 01 e 03, a Comissão de Trabalho entendeu do mesmo modo como entendera a Comissão do Meio Ambiente, isto é, que a Emenda Modificativa nº 03 deveria ser acatada enquanto a Emenda Modificativa nº 01 deveria ser rejeitada.

Em Reunião Extraordinária Conjunta de 10 de julho de 2023, a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Assembleia Legislativa concluiu pela aprovação do Parecer do Relator, juntamente com a Mensagem relativa ao projeto de Lei, além da Emenda Modificativa nº 03. Após isso, a Mensagem e o Projeto de Lei foram imediatamente encaminhados à Comissão de Orçamento, finanças e Tributação, tendo sido designada a relatoria do Deputado estadual De Assis Diniz para sua análise, a qual foi feita no mesmo dia por meio de Parecer proferido conclusivamente nos seguintes termos:

Assim, diante do exposto, convencido da importância da proposição ora apresentada, manifestamos parecer **FAVORÁVEL** a regular tramitação do **Projeto de Lei nº 00057/2023**, que acompanha a **Mensagem nº 9.079/2023**, de autoria do **PODER EXECUTIVO**, bem como nos posicionamos **FAVORÁVEL** a aprovação da **EMENDA MODIFICATIVA Nº. 03/2023**, de autoria do Excelentíssimo Senhor Deputado **RENATO ROSENO**.

Em 11 de julho de 2023 a Comissão concluiu em reunião ordinária pela aprovação do Parecer do Relator ao Projeto de Lei e à Emenda modificativa nº 03. Ao fim, o Projeto de Lei retornou uma vez mais à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para Parecer final apenas quanto aos “aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos”, nos termos do art. 54, inciso I do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, tendo a análise do mérito da questão ficado a cargo das demais Comissões legislativas. O Parecer da CCJR acerca da constitucionalidade da Emenda Modificativa nº 03 observou que o objetivo da interposição da emenda foi o de “aprimorar o texto da mensagem, buscando uma maior simetria entre a proposta estadual e a Lei Federal nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por serviços Ambientais.”.

Não tendo a Comissão de Constituição, Justiça e Redação identificado nenhum óbice legal ou constitucional para a aceitação da emenda, manifestou-se favoravelmente por sua regular tramitação. Em 14 de julho de 2023 foi publicada no Diário Oficial do Estado a Lei nº 18.427 que institui a Política Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará (PEPSA). Observa-se que mesmo com todo trâmite legislativo necessário para a aprovação de uma lei estadual e, apesar de ter passado por quatro Comissões Legislativas, tendo recebido Parecer favorável em todas elas, a Lei nº 18.427 foi aprovada e promulgada num curto espaço de tempo.

De fato, entre o momento do envio da Mensagem nº 00057/2023 pelo Governador ao Presidente da ALECE e a publicação da Lei no Diário Oficial do Estado, não transcorreram mais do que 38 (trinta e oito) dias. O art. 90 do Regimento Interno da

Assembleia Legislativa Estadual prevê prazos diferenciados para que o Relator apresente seu Parecer nas comissões. Tais prazos, classificados como de 01 (um), 03 (três) ou 10 (dez) dias, dependem, respectivamente, de saber se a matéria analisada encontra-se tramitando em regime de urgência, de prioridade ou de tramitação ordinária.

No caso da Lei Estadual nº 18.427/2023, em nenhum momento seu trâmite legislativo foi classificado como sendo de urgência, ainda assim, os pareceres das quatro Comissões Temáticas pelas quais a lei passou foram, em sua maioria, proferidos no mesmo dia de recebimento da Mensagem com o Projeto de Lei. Isto mostra o grau de prioridade e de comprometimento assumido pelos parlamentares durante o trâmite legislativo do referido diploma normativo, o que bem demonstra o quanto às questões ambientais constituem o assunto do momento.

No tópico seguinte far-se-á, de forma pontual, o comparativo entre os dispositivos da Lei Federal nº 14.119/2021 – que traça normas gerais acerca da política de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) – e da Lei Estadual nº 18.427/2023 – que estabelece normas suplementares sobre a matéria.

3.2 Comparativo textual entre os dispositivos da Lei Federal nº 14.119/2021 e da Lei Estadual nº 18.427/2023, no que se refere à política de Pagamentos por Serviços Ambientais

Como visto, a Lei Federal no 14.119/2021 traçou, seguindo o disposto no § 1º do art. 24 da Constituição Federal de 1988 – no âmbito da legislação concorrente da União para legislar concorrentemente com os Estados e o Distrito Federal acerca de “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (art. 24, inc. VI da CF/88) – as linhas gerais relativas à política de Pagamento por Serviços Ambientais.

Em virtude do princípio da simetria, aos Estados da federação coube o estabelecimento de legislação suplementar quanto a isso, como foi o caso da promulgação, em 14 de julho de 2023, da Lei nº 18.427 do Estado do Ceará, que instituiu a Política Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará (PEPSA). Por se tratar de diploma normativo específico tratando sobre o assunto, a lei estadual cearense acaba sendo mais ampla, objetiva e dinâmica que a lei federal, apresentado uma maior quantidade de capítulos, dispositivos e tópicos sobre a matéria.

O capítulo I – que trata “dos objetivos, das diretrizes e das definições” – da lei da política estadual de Pagamento por Serviços Ambientais no Estado do Ceará traz, logo no “caput” de seu artigo primeiro, o objetivo geral que norteia todas as ações promovidas por ela. Este texto inicial busca destacar três verbos referentes à definição do objetivo geral da lei, quais sejam: “promover”, “incentivar” e “fomentar”; isto é, referida lei surge tanto para dar suporte quanto para estimular práticas ambientalmente adequadas já lançadas, além de incentivar a criação de outras novas.

O art. 2º, por sua vez, ao definir e conceituar o que é “ecossistema”, “serviços ecossistêmicos”¹⁰⁶, “serviços ambientais”, “pagamento por serviços ambientais”, “pagador de serviços ambientais” e “provedor de serviços ambientais”, segue, em sua quase literalidade, o disposto na Lei Federal nº 14.119/2021. Porém, a lei estadual vai além quando, para mais do definir o que são “serviços ambientais”, tal como igualmente faz a lei federal, também aponta, exemplificativamente, os tipos de atividades constituidoras dos “serviços ambientais”¹⁰⁷.

Como inovação à lei federal, a lei estadual traz ainda em seu segundo artigo as definições de “ativo ambiental”¹⁰⁸, “padrão de certificação”¹⁰⁹, “registro”¹¹⁰, “sistema de registro”¹¹¹, “programa”¹¹², “subprogramas”¹¹³ e “projetos”¹¹⁴. O art. 3º da lei estadual, por

¹⁰⁶São “serviços ecossistêmicos”, tanto para a Lei Federal nº 14.119/2021 quanto para a Lei Estadual nº 18.427/2023, os a) serviços de provisão; b) serviços de suporte; c) serviços de regulação; e d) serviços culturais.

¹⁰⁷A Lei Estadual nº 18.427/2023 aponta como “serviços ambientais” as seguintes atividades: a) o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono; b) a conservação da beleza cênica natural; c) a conservação da biodiversidade; d) a conservação da geodiversidade; e) a conservação das águas e dos serviços hídricos; f) a regulação do clima; g) a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico; h) a conservação e o melhoramento do solo; i) a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito; e j) a conservação do conhecimento e da biodiversidade pelos povos e pelas comunidades tradicionais.

¹⁰⁸Art. 2º, VII, da Lei nº 18.427/2023: “ativo ambiental: unidade métrica transacionável gerada a partir de um Programa, Subprograma ou projeto que tenha certificado: a) a redução de emissões de gases de efeito estufa; ou b) um ganho ambiental em referência à determinada linha de base.”

¹⁰⁹Art. 2º, VIII, da Lei nº 18.427/2023: “padrão de certificação: sistema de uma determinada instituição para a realização de verificação de conformidade com um Programa, Subprograma ou Projeto com relação a uma metodologia e critérios de elegibilidade.”

¹¹⁰Art. 2º, IX, da Lei nº 18.427/2023: “registro: cadastro e contabilização do Programa, Subprogramas e Projetos, que devem descrever os serviços ambientais e bens ecossistêmicos, bem como de potenciais reduções de emissões verificáveis, objetivando a criação de um ambiente de transparência, credibilidade, rastreabilidade e interoperabilidade.”

¹¹¹Art. 2º, X, da Lei nº 18.427/2023: “sistema de registro: sistema físico ou eletrônico de cadastro e contabilização de unidades registráveis de serviços ambientais, de serviços e bens ecossistêmicos e créditos deles resultantes vinculados ao programa, Subprogramas e Projetos, visando à criação de um ambiente de transparência, credibilidade, integridade, não duplicidade, rastreabilidade e interoperabilidade.”

¹¹²Art. 2º, XI, da Lei nº 18.427/2023: “programa: conjunto de Subprogramas e Projetos relacionados, gerenciados de modo coordenado, direcionados à manutenção e melhoramento dos serviços ambientais no estado do Ceará.”

¹¹³Art. 2º, XII, da Lei nº 18.427/2023: “projetos: ações, delimitadas no tempo, que são empreendidas para estabelecer o desenvolvimento e a manutenção de determinados serviços e bens ambientais no âmbito de um programa ou subprograma.”

outro lado, traz a previsão dos objetivos específicos da política cearense sobre PSA¹¹⁵, dentre os quais, devem-se destacar os seguintes (uma vez que são os que dialogam, diretamente, com os objetivos presentes no art. 4º da Lei n.º 14.119/2021):

I – promover a manutenção, a provisão de bens e serviços ambientais, e a geração de ativos ambientais, e, conseqüentemente, a proteção e a conservação de serviços ambientais; II – estabelecer e promover instrumentos econômico-financeiros capazes de contribuir para a conservação e proteção dos serviços ambientais; (...) VI – fomentar o desenvolvimento de metodologias sobre serviços ambientais, com foco em aprimorar os processos e as práticas para identificação, mensuração e valoração dos serviços ambientais; VII – promover a criação, a implantação, a ampliação, o aprimoramento, a manutenção e a gestão de corredores ecológicos, áreas protegidas, florestas modelos e outras áreas conservadas ambientalmente observadas as diretrizes apontadas pelo órgão competente; (...) X – reconhecer e valorizar a **agricultura família, os povos indígenas e**¹¹⁶ as comunidades tradicionais e seus conhecimentos quanto ao seu papel para a manutenção dos serviços ambientais, dos recursos naturais e dos patrimônios ambiental e cultural;¹¹⁷ (...) (destacou-se).

Os objetivos acima transcritos buscam dar ao poder público uma consistência maior na manutenção e na integridade dos ecossistemas, bem como na melhoria da qualidade de vida da população, através do pagamento pelos serviços ambientais que preservem o equilíbrio biológico de uma dada região.

Os incisos presentes no art. 3º da Lei Estadual nº 18.427/2023 impõem a necessidade de seja estabelecida a alocação de recursos destinados à criação, promoção e a implementação de instrumentos de incentivos econômicos capazes de efetivarem, na prática, a preservação do meio ambiente. Esta é, propriamente falando, a premissa da política de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), isto é: estimular o cuidado com o meio ambiente pela concretização de incentivos econômicos diretos ou indiretos.

Uma questão importante quando se trabalha com políticas públicas diz respeito à administração, ao controle e ao planejamento das mesmas. De forma que os incisos do art. 3º da lei cearense sobre PSA objetivam, ao fim, a criação de instrumentos de gestão destinados a dar o suporte indispensável à viabilidade da execução dos projetos e dos subprogramas destinados ao custeio e a provisão dos serviços ambientais.

Em verdade, sempre que se têm uma previsão legislativa de incentivo financeiro relacionada ao implemento de políticas públicas, surge o interesse das pessoas – tanto as

¹¹⁴Art. 2º, XIII, da Lei nº 18.427/2023: “subprogramas: conjunto de diretrizes, ações e projetos direcionados para manutenção de determinados serviços e bens ambientais, dentro de cada programa.”

¹¹⁵O art. 3º da lei federal não apresenta os objetivos da PSA – tal como faz a lei estadual –, mas suas modalidades de pagamento.

¹¹⁶A expressão em negrito foi acrescida pela Emenda Modificativa nº 03 de autoria do Deputado Estadual do PSOL Renato Roseno.

¹¹⁷Art. 2º, incisos I, II, VI, VII e X da Lei nº 18.427/2023.

físicas quanto as jurídicas (públicas ou privadas) de aderirem àquele programa. Feitas tais colocações, cabe agora destacar, de forma objetiva, o conceito de “serviços ambientais”.

Ambas as leis conceituam os serviços ambientais como sendo as “atividades individuais ou coletivas que favorecem a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos”¹¹⁸. Serviços ecossistêmicos, por sua vez, constituem “benefícios relevantes para a sociedade gerados pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais”¹¹⁹. Ecossistema, por outro lado, constitui um “complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de microrganismos e o seu meio inorgânico que interagem como uma unidade funcional”¹²⁰.

As modalidades de pagamentos pelos serviços ambientais¹²¹ prestados encontram-se elencadas no art. 3º da Lei Federal das PSA’s e no art. 20 da Lei Cearense que cuida da matéria. O rol de modalidades previstas no art. 3º da Lei Federal não é exaustivo, uma vez que, de acordo com disposição do § 1º deste artigo: “outras modalidades de pagamento por serviços ambientais poderão ser estabelecidas por atos normativos do órgão gestor da PNPSA.”¹²². A lei impõe que as modalidades de pagamento sejam previamente pactuadas entre os pagadores e os recebedores dos serviços ambientais prestados¹²³. Elencam-se a seguir as modalidades de pagamento previstas no art. 3º da Lei Federal:

I – pagamento direto, monetário ou não monetário; II – prestação de melhorias sociais a comunidades rurais e urbanas; III – compensação vinculada a certificado de redução de emissões por desmatamento e degradação; IV – títulos verdes (*green bonds*); V – comodato; e VI – Cota de Reserva Ambiental (CRA), instituída pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

A lei cearense que trata da Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PEPSA) aponta também – com o acréscimo dos *blue bonds* (títulos azuis) – as mesmas modalidades de pagamento da Lei Federal, diferenciando desta última apenas no que diz respeito ao disposto no § 1º de seu art. 20, uma vez que estipula que “outras modalidades

¹¹⁸Art. 2º, inciso III tanto da Lei Federal nº 14.119/2021 quanto da Lei Estadual nº 18.427/2023.

¹¹⁹Art. 2º, inciso II tanto da Lei Federal nº 14.119/2021 quanto da Lei Estadual nº 18.427/2023.

¹²⁰Art. 2º, inciso I tanto da Lei Federal nº 14.119/2021 quanto da Lei Estadual nº 18.427/2023.

¹²¹Ana Maria de Oliveira Nusdeo sustenta uma maior amplitude das formas de pagamentos pelos serviços ambientais prestados. Em livro específico tratando sobre o assunto, dispõe a autora o seguinte: “As possíveis formas de remuneração pelos serviços ambientais são amplas, incluindo, além da transferência direta de recursos, também o favorecimento a obtenção de créditos, a isenção de taxas e impostos, o fornecimento de serviços coletivos, a disponibilização de tecnologia e capacitação técnica e o subsídio a produtos.” (NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. op. cit., p. 75).

¹²²O SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente – é o órgão central responsável por gerir a PNPSA, conforme disposição expressa do § 2º do art. 4º da Lei nº 14.119/2021.

¹²³§ 2º do art. 3º da Lei em questão.

de pagamento por serviços ambientais **poderão ser estabelecidas por regulamento.**” (destacou-se) e não “por atos normativos do órgão gestor” (como quer a Lei Federal).

Para além da mera previsão expressa das modalidades de pagamento, a lei estadual cearense estabelece uma espécie de modalidade de controle do benefício pago, pois dispõe que “o pagamento por serviços ambientais nos programas, projetos e contratos que envolvam recursos ou incentivos do Poder Público **dependerá de verificação e comprovação das ações**, conforme definido em regulamento.” (destacou-se)¹²⁴. A previsão de modalidades de pagamento direto que tanto podem se dá em espécie como não, aproxima, evidentemente, a população mais carente desse tipo de política pública.

Assim como acontece com todos os demais ramos jurídicos, a questão principiológica relativa à proteção ambiental perfaz-se no ponto fulcral para o estabelecimento de uma base sólida sobre a matéria¹²⁵. É neste sentido que se constata a ocorrência de uma gradativa evolução principiológica no que concerne à proteção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do art. 225 da CF/88. Com isso em mente, passar-se-á, doravante, a fazer-se a abordagem de alguns dos princípios de proteção ambiental presentes no art. 4º da Lei nº 18.427/2023, o qual estatui:

Art. 4º A Política Estadual sobre Pagamentos por Serviços Ambientais do Ceará será implementada em consonância com a Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais – PNPSA, observadas as especificidades do Estado do Ceará, e atenderá aos seguintes princípios: I – sustentabilidade social, econômica, ambiental e cultural; II – prevenção e precaução; III – poluidor-pagador e usuário-pagador; IV – protetor-recebedor e provedor-recebedor; (...) **Parágrafo único.**¹²⁶ A contratação do pagamento por serviços ambientais deverá observar a importância ecológica da área e terá como prioridade os serviços providos por comunidades tradicionais, povos indígenas, agricultores familiares e empreendedores familiares rurais definidos nos termos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.¹²⁷

O primeiro dos princípios acima que se deve destacar é o princípio da sustentabilidade social, econômica, ambiental e cultural. A bem da verdade, quando se

¹²⁴Art. 21 da Lei nº 18.427/2023.

¹²⁵Quanto a isso, destaca Ana Maria de Oliveira Nusdeo que “No contexto de uma política de pagamento por serviços ambientais, determinados princípios do ordenamento jurídico brasileiro, estabelecidos na Constituição Federal, ou em normas infraconstitucionais, devem ser observados enquanto mandado de otimização, vele dizer, serem aplicados pelas normas e programas implementadores dessa política na maior medida possível.” (*ibidem*, p. 130).

¹²⁶Parágrafo Único acrescido pela Emenda Modificativa nº 03 de autoria do Deputado Estadual do PSOL Renato Roseno.

¹²⁷Este rol de princípios, presentes, de forma explícita, na Lei nº 18.427/2023, inexistem expressamente na Lei nº 14.199/2021. Ao invés dos princípios, o que esta última lei discrimina em seu art. 5º são as diretrizes do Programa Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Algumas destas diretrizes chegam, inclusive, a se confundirem com os princípios expressos na primeira destas leis, como é caso, por exemplo, do disposto no inciso VIII daquele artigo, o qual alude a “publicidade” e a “transparência” – expressões estas próprias do princípio da “transparência e prestação de contas” constante no inciso VII, art. 4º da Lei Estadual Cearense.

delibera a respeito do princípio do desenvolvimento sustentável, usualmente, se observa o tripé da sustentabilidade, constituído pelos aspectos social, ambiental e econômico, todavia, há outros aspectos relacionados ao princípio, os quais a depender do contexto devem ser considerados, como no caso do aspecto cultural expressamente previsto no art. 4º, I da Lei 18.427/2023. Para melhor compreender a sustentabilidade em seu viés cultural vale transcrever os apontamentos de Saulo de Oliveira Pinto Coelho e André Fabiano Guimarães de Araújo:

somente é sustentável no aspecto cultural a nação que preserva sua memória cultural e ao mesmo tempo se abre para, com autonomia e independência, conhecer o novo e o outro. Somente é plenamente sustentável do ponto de vista cultural a nação que, por outro lado, não permite que no âmbito interno a cultura da maioria esmague a da minoria. A sustentabilidade cultural, em suma, consiste em uma consciência da memória cultural plural de uma nação e na busca por preservar essa memória sem fechar-se para o novo e o diferente.¹²⁸

Desta feita, a sustentabilidade cultural representa a consideração e o convívio pacífico entre diferentes culturas, isto implica no reconhecimento e preservação dos valores próprios da comunidade, porém sem se fechar para os aspectos culturais provenientes de uma outra comunidade, redundando assim em um importante multiculturalismo.

De mais a mais, o princípio do desenvolvimento sustentável, abarcando as quatro vertentes como expressamente disposto na Lei da Política Estadual Sobre Pagamento Por Serviços Ambientais do Ceará, representa a preocupação do legislador estadual com um desenvolvimento sustentável, preocupado com as questões sociais, ambientais, econômicas e também culturais, uma vez que a própria Lei demonstra ao longo de seu texto o cuidado com os valores relativos a diferentes culturas, quando dispõe, por exemplo, ao pontuar como um dos objetivos da Lei, o reconhecimento e valorização da agricultura familiar, dos povos indígenas, e das comunidades tradicionais, conforme disposto no inciso X, do art. 3º:

X - Reconhecer e valorizar a agricultura familiar, os povos indígenas e as comunidades tradicionais e seus conhecimentos quanto ao seu papel para a manutenção dos serviços ambientais, dos recursos naturais e dos patrimônios ambiental e cultural.

Os princípios da prevenção e precaução expressamente constituídos no inciso II do artigo 4º apontam para a preservação do meio ambiente, com vistas a se evitar a ocorrência

¹²⁸COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; ARAÚJO, André Fabiano Guimarães. A Sustentabilidade como Princípio Constitucional Sistêmico e sua Relevância na Efetivação Interdisciplinar da ordem Constitucional Econômica e Social. Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia v. 39: 261-291, 2011. Pag. 276

de dano ambiental. Contudo, o princípio da prevenção se manifesta com esteio na certeza científica sobre as ameaças que possam afetar o equilíbrio ecossistêmico e degradar o meio ambiente, com base nesta certeza é possível identificar, por exemplo, quais os agentes químicos ou quais as ações que estão causando a destruição do meio ambiente, e assim tentar prevenir.

Enquanto que o princípio da precaução vai ainda mais além, pois enquanto a prevenção protege o meio ambiente se valendo da certeza científica sobre determinada atividade danosa, a precaução busca agir mesmo na ausência dessa certeza científica, ou seja, não existindo certeza científica sobre potenciais causadores de degradação ao meio ambiente, ainda assim, busca-se com base nas premissas estabelecidas por este princípio a preservação do meio ambiente.

Em estudo sobre os princípios da prevenção e precaução Luly Rodrigues da Cunha Fischer e Carolina Maria de Jesus Rosso, observam que o princípio da precaução possui aplicação anterior ao princípio da prevenção, visto que a proteção e preservação do meio ambiente devem ser perquiridas sempre, mesmo na ausência de comprovação científica de que determinada atividade é causadora de dano ambiental, nesse sentido elas pontuam que:

o princípio da precaução é anterior ao princípio da prevenção, posto que antes mesmo de constatar qualquer possível dano, por meio de análises científicas já elaboradas, o executor da atividade, bem como a sociedade e o Poder Público, devem se preocupar com qualquer possibilidade de transgressão ao bem ambiental.¹²⁹

Quanto aos princípios do poluidor-pagador e usuário-pagador, previstos no inciso III, do referido art. 4º, se diferenciam em razão da conduta efetivamente realizada pelo agente, conforme assevera Diego Moura Araújo:

mister se faz distinguir os princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador. A principal diferença entre ambos é o fato de que em relação ao último não há a figura do poluidor e sim de um consumidor/usuário que utiliza-se licitamente de determinado bem da vida e paga para consumi-lo.¹³⁰

Vale destacar, inclusive, que o princípio do poluidor-pagador foi destacado na

¹²⁹ FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha; ROSSO, Carolina Maria de Jesus. Prevenção e Precaução: comparação entre a legislação internacional ambiental, entendimentos doutrinários e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Revista da AGU, Brasília-DF, v. 16, n. 04, p.113-138, out./dez. 2017. Pág. 128

¹³⁰ ARAÚJO, Diego Moura. 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, 2011. Pág. 157.

Conferência do Rio de 1992, como se pode constatar no excerto a seguir transcrito:

A Declaração do Rio, Eco 92, consagrou o princípio do poluidor-pagador em seu princípio 16, in verbis: As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.¹³¹

Junto ao princípio do poluidor-pagador, o inciso III do art. 4º da Lei nº 18.427/2023 agregou o princípio do usuário-pagador, o qual não deve ser confundido com o primeiro, uma vez que tais princípios não constituem a mesma coisa. O princípio do usuário-pagador pode ser compreendido como uma contraprestação decorrente do uso de recursos ambientais. Exemplo de sua aplicação pode ser detectado no excerto doutrinário a seguir transcrito:

O tratamento despendido à água doce no Brasil é exemplo da aplicação do princípio do usuário pagador. A Constituição brasileira de 1988 determinou pertencer o domínio sobre os recursos hídricos à União ou aos Estados. A lei da Política Nacional dos Recursos Hídricos (Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997) instituiu como instrumentos para a gestão da água a outorga de direito de uso deste recurso e a cobrança pelo seu uso.¹³²

Observa-se, com isso, a importância desse princípio no que concerne ao incentivo do uso moderado dos recursos hídricos. Deve-se mencionar, ademais, que o princípio em questão não constitui uma espécie de punição para o usuário, pois embora inexista qualquer tipo de ilicitude no comportamento daquele que está a fazer uso dos recursos, ainda assim a utilização do bem ambiental poderá ser enquadrada em hipótese de pagamento pela utilização daquele recurso natural.

Já o inciso IV do art. 4º traz a previsão do princípio do protetor-recebedor e do provedor-recebedor, apesar disso parece mais acertado ser tratado como um único princípio. Referido princípio possui grande relevância para a efetivação da Política Estadual de Pagamento Sobre serviços Ambientais do Estado do Ceará, assim como para a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. O princípio do provedor¹³³-recebedor constitui-se em um princípio de ordem ambiental, mas também econômica, cujo escopo é a

¹³¹ARRUDA, Carmem Silva Lima. op cit., pp. 96-107.

¹³²VASCONCELLOS, Rodrigo da Costa. ZANINI, Cristiane. CASA, Gabriela Mesa. op. cit. pp. 286-302.

¹³³O inciso VI do art. 2º da Lei nº 14.119/2021 define o “provedor” de serviços ambientais como sendo a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado; ou grupo familiar ou comunitário que, preenchidos os critérios de elegibilidade, mantenha, recupere ou melhore as condições ambientais dos ecossistemas.

integração entre a sociedade civil e o meio ambiente, no intuito de impor questões de índole preventiva contrárias à degradação da natureza.

Este princípio também possui previsão legal na Lei Nacional de Recursos Hídricos, confirmando sua importância dentre as políticas ambientais que visam a proteção do ecossistêmica como é o caso das políticas tanto nacional quanto a estadual cearense que instituíram o Pagamento Por Serviços Ambientais em 2021 e 2023, respectivamente. Sobre a relevância do protetor-recebedor, vale transcrever os ensinamentos da professora Denise Lucena Cavalcante:

importante nas políticas públicas que visam à indução de comportamentos mais favoráveis ao meio ambiente, uma vez que atua em forma de compensação àqueles que protegem o meio ambiente com seus atos ou atividades.¹³⁴

Observa-se, portanto, que o princípio do protetor-recebedor se perfaz indispensável no enfrentamento da degradação ambiental, uma vez que pressupõe a participação ativa de toda a sociedade civil na defesa dos recursos ambientais, como se pode perceber no escólio de Ana Maria de Oliveira Nusdeo a seguir transcrito, *in verbis*:

O princípio do protetor-recebedor, que começa a ser discutido no contexto dos debates sobre pagamento por serviços ambientais, propõe o pagamento àqueles agentes cuja ação promove o incremento dos serviços ambientais prestados pela natureza. Conforme já referido, Rubem Born e Sérgio Talocchi apresentam o princípio com base na ideia de “ajuda” à natureza. Isso porque as práticas humanas podem degradar ou destruir as condições de prestação do serviço ou podem, ao contrário, reforçá-la e protegê-las, merecendo então uma recompensação.¹³⁵

Destacados os princípios principais presentes no art. 4º da Lei nº 18.427/2023 relativos à política de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA), cabe destacar que o Capítulo II da mencionada lei trata, de um modo mais contundente, dos elementos essenciais relativos à implementação, na prática, desta política ambiental de proteção da natureza. Neste sentido, as seções I, II, III, IV, V e VI – que vão do art. 5º ao 19 (dezenove) da lei – dispõem, respectivamente: “do programa, dos subprogramas e do colegiado”; “dos contratos de serviços ambientais”; “do registro e do cadastro estadual de pagamento por serviços ambientais (CEPSA)”; “dos requisitos e da elegibilidade para o Programa Estadual sobre

¹³⁴CAVALCANTE, Denise Lucena. **Os Reflexos Da Tributação Ambiental Na Política Nacional De Resíduos Sólidos No Brasil**. Revista Direito À Sustentabilidade - Unioeste - v. 1. n. 1. 2014. pp. 63 a 77. p. 65.

¹³⁵NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. op. cit., p. 137.

Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará”; e “das vedações à aplicação de recursos públicos”.¹³⁶

No tocante ao Capítulo II da Lei nº 18.427/2023, o que deve ser destacado, de início, é o fato de que a Secretaria do Meio Ambiente e Mudança do Clima do Estado do Ceará (SEMA) será o órgão que se encarregará de “instituir” e “executar” a política de Pagamentos por Serviços Ambientais no âmbito estadual¹³⁷. Além disso, convém destacar que o rol mínimo¹³⁸ de subprogramas presentes no art. 6º da lei cearense não possui previsão expressa na lei nacional de PSA¹³⁹. A lei cearense diz que os subprogramas do art. 6º serão regidos por regulamento próprio que deverá prevê:

I – as áreas prioritárias para implementação do pagamento de serviços ambientais; II – o rol de priorização dos provedores de serviços ambientais; III – os requisitos mínimos para a participação no Programa; IV – as hipóteses de vedação de recebimento de recurso público, incentivos e outras vantagens; V – os critérios mínimos de definição de métrica de valoração dos serviços ambientais; VI – a definição das metodologias de caracterização socioeconômica e ambiental utilizadas no Programa; e VII – a perspectiva de captação de recursos para os subprogramas instituídos no próprio regulamento.¹⁴⁰

O art. 8º da lei de PSA cearense traz a previsão de órgão colegiado que “terá composição definida em decreto do Poder Executivo, forma paritária, incluindo os representantes do Estado, do setor produtivo e da sociedade civil” (§ 1º)¹⁴¹, podendo “solicitar

¹³⁶Na Lei Federal o Capítulo II é o que trata, de maneira mais apropriada, da política de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA). Os dispositivos relativos a este capítulo vão do art. 6º ao 16 (dezesseis), englobando as seções I, II, III, IV, V e VI, as quais cuidam, respectivamente: das “disposições gerais”; “das ações do PFSA”; “dos critérios de aplicação do PFPSA”; “do contrato de Pagamento por Serviços Ambientais”; da governança”; e “do Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA)”.

¹³⁷No âmbito federal, isso ficou a cargo, como se viu, do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente.

¹³⁸O parágrafo único do art. 6º determina que “outros subprogramas poderão ser criados e regulados no âmbito desta Lei, por meio de decreto do Poder Executivo.”.

¹³⁹Os subprogramas mencionados no art. 6º da lei de PSA do Ceará são os seguintes: “subprograma de conservação do solo e combate e prevenção à desertificação”; “subprograma de conservação das águas e dos recursos hídricos”; “subprograma de conservação da biodiversidade”; “subprograma de gerenciamento costeiro e marinho”; “subprograma de manutenção das áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal de uso restrito”; “subprograma de regulação do clima” e “subprograma de gerenciamento de resíduos sólidos”. A lei federal de PSA não fala de subprogramas, mas em “ações de manutenção, de combate à fragmentação de habitats, de formação de corredores de biodiversidade e de conservação dos recursos hídricos.” (art. 6º da Lei nº 14.119/2021).

¹⁴⁰Art. 7º da Lei nº 18427/2023.

¹⁴¹A composição do órgão colegiado, previsto no § 4º do art. 15 da lei federal de PSA, foi objeto de veto do Sr. Jair Messias Bolsonaro, então Presidente da República. No entanto, a redação original deste dispositivo que determina que o órgão colegiado será composto pelas “organizações da sociedade civil que trabalham em prol da defesa do meio ambiente, como as que representam provedores de serviços ambientais, como povos indígenas, comunidades tradicionais, agricultores familiares e empreendedores familiares rurais”, foi mantida pelo Congresso Nacional, com sua publicação tendo sido em Edição Extra D do Diário Oficial da União em 26 de março de 2021.

informações relevantes para realizar suas atribuições às demais secretarias, conselhos e órgãos da administração pública.” (§ 3º).

A lei cearense de PSA, seguindo as normas gerais da lei federal, determina que a adesão à política de Pagamento por Serviços Ambientais se dará de forma voluntária por meio da formalização de contrato entabulado entre as partes; o qual, para além de seguir, de forma supletiva, os “princípios da teoria geral dos contratos e as disposições do direito privado” (art. 10, *caput*, da Lei nº 18.427/2023), deverá também encontrar-se de acordo com as cláusulas obrigatórias previstas na lei federal (art. 12, incisos I, II e III), as quais foram replicadas, em sua literalidade, nos três incisos do art. 11 da lei estadual cearense:

Art. 11. O regulamento definirá as cláusulas essenciais para cada tipo de contrato de pagamento por serviços ambientais, consideradas obrigatórias aquelas relativas: I – aos direitos e às obrigações do provedor, incluídas as ações de manutenção, de recuperação e de melhorias ambiental do ecossistema por ele assumidas e os critérios e os indicadores da qualidade dos serviços ambientais prestados; II – aos direitos e às obrigações do pagador, incluindo as formas, as condições e os prazos de realização da fiscalização e do monitoramento; III – às condições de acesso, pelo poder público, à área objeto do contrato e aos dados relativos às ações de manutenção, de recuperação e de melhoria ambiental assumidas pelo provedor, em condições previamente pactuadas e respeitados os limites do sigilo legal ou constitucionalmente previsto.

No que se refere ao registro dos contratos nos órgãos competentes, a Lei nº 18.427/2023 estipula no art. 13 que a Sema (Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará) “adotará sistema de registro eletrônico, de forma a padronizar e sistematizar os inventários, cadastros e contabilizações”, ao passo que a Lei nº 14.119/2021, também em seu art. 13, determina que o “contrato de pagamento por serviços ambientais deve ser registrado no Cadastro Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais.”¹⁴².

O objetivo do CNPSA – Cadastro Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais –, conforme disposição expressa da lei federal de PSA, é o de unificar, em banco de dados previamente preparado para este fim, as “informações encaminhadas pelos órgãos federais, estaduais e municipais competentes, pelos agentes privados, pelas Oscip e por outras organizações não governamentais que atuarem em projetos de pagamento por serviços ambientais”.

Nesse sentido, dispõe o § 2º do art. 13 da lei estadual de PSA no âmbito do Estado do Ceará, que as informações contidas no CEPSA – Cadastro Estadual de Pagamentos por

¹⁴²Este artigo também foi objeto de veto do então Presidente da República. Porém, tal como ocorreu com o § 4º do art. 15 anteriormente citado, sua redação original foi mantida pelo Congresso Nacional, com sua publicação tendo se dado em Edição Extra D do Diário Oficial da União de 26 de março de 2021.

Serviços Ambientais – “deverão ter caráter público, servindo para os propósitos de equilíbrio contábil entre os diversos níveis de atuação do Estado, bem como para a integração e a cooperação com os registros municipais, nacionais e internacionais correspondentes.”.

Do exposto, vê-se logo que a Lei Federal nº 14.119/2021, ao determinar a criação de um banco de dados unificado para o registro de informações concernentes ao estabelecimento da Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais (PNPSA), buscou dar transparência e publicidade aos programas de proteção ambiental desenvolvidos nos mais diversos entes federativos. Para tanto, dispõe o § 2º do art. 16 da lei em questão que “o CNPSA será acessível ao público e integrado ao Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (Sinima), ao Sistema de Informações sobre a Biodiversidade Brasileira (SiBBr) e ao Sistema de Cadastro Ambiental Rural (Sicar).”¹⁴³.

No tocante a parte final do Capítulo II da Lei Estadual nº 18.427/2023, há que se destacar os arts. 15 e 16 da Seção V, os quais tratam dos “requisitos de participação” e de “elegibilidade para o desenvolvimento de projetos” do Programa Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará. O art. 5º da lei em comento elenca como requisitos gerais: “I – enquadramento em um dos subprogramas definidos para o Programa; II – nos imóveis privados, comprovação de uso ou ocupação regular do imóvel, por meio de inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR); III – formalização de contrato específico; e IV – outros estabelecidos em lei. O art. 6º, por sua vez, diz que “são elegíveis para o desenvolvimento de projetos, individual ou conjuntamente”:

I – as áreas cobertas com vegetação nativa; II – as áreas sujeitas a restauração ecossistêmica, a recuperação da cobertura vegetal nativa ou a plantio agroflorestal; III – as unidades de conservação nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000; IV – as paisagens de grande beleza cênica, prioritariamente em áreas especiais de interesse turístico; V – as áreas de exclusão de pesca, assim consideradas aquelas interditadas ou de reservas onde o exercício da atividade pesqueira seja proibido transitória, periódica ou permanentemente, por ato do poder público; VI – as áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade, assim definidas pela Sema.

O Capítulo IV da Lei nº 18.427/2023, que cuida “das metodologias e da valoração”, diz que “competirá à Secretaria do Meio Ambiente e Mudanças do Clima do Estado do Ceará – SEMA definir a metodologia de métrica de valoração adotada” do serviço ambiental prestado. Também competirá a SEMA, juntamente com o órgão colegiado

¹⁴³Tal como todos os demais dispositivos desta lei que tratam de transparência e do princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*, da CF/88), este artigo também foi alvo de veto do Presidente da República da época em que a lei foi publicada. E assim como ocorreu com os artigos vetados anteriormente citados, a redação original deste artigo foi mantida pelo Congresso Nacional, tendo sido o mesmo publicado em Edição Extra D do Diário Oficial da União em 26 de março de 2021.

estabelecido no art. 8º da lei em análise, a responsabilidade “pelo planejamento, implementação e gestão da Política Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará, na medida de suas competências” (art. 23 da Lei nº 18.427/2023). As competências da SEMA encontram-se discriminadas nos 08 (oito) incisos presentes no art. 24 da lei estadual de PSA, não havendo a previsão de dessas competências na lei federal de PSA no que se refere ao SISNAMA.

Quanto aos incentivos econômicos, a Lei Estadual nº 18.427/2023 diz que o Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA “funcionará como instrumento de incentivo econômico e financeiro da Política Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará, na medida de suas competências e objetivos.” (art. 25 da lei referida). A lei também autoriza, em seu art. 26, o Estado do Ceará “a captar recursos em fundos nacionais e internacionais, junto às instituições de âmbito supranacional e internacionais, organismos multilaterais para a realização dos objetivos desta lei”.

Em suas “disposições finais”, o art. 20 da Lei nº 14.119/2021 e o art. 28 da Lei nº 18.427/2023, estabelecem a possibilidade de que sejam firmados convênios, nos “termos da Lei Federal nº 9.790, de 23 de março de 1999”, com “municípios e com entidades de direito público” (art. 28), “bem como termos de parceria com entidades qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público” (art. 20).

Por fim, o parágrafo único do art. 29 da Lei Estadual sobre Pagamento de Serviços Ambientais, estabelece um período de transição dos projetos já em vigor, no intuito de que os mesmos possam comunicar, no prazo de 12 (doze) meses “contados a partir da vigência da regulamentação desta Lei”, a sua existência, para que, assim, possam solicitar seu “reconhecimento e integração na Política Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará, junto a Sema, por meio do CEPASA.”. O art. 30, por seu turno, dispõe que a Secretaria de Meio Ambiente e Mudanças Climáticas do Estado do Ceará “poderá expedir normas de regulamentação visando o fiel cumprimento da presente lei.”.

3.3 Sobre o Guia para a Formulação de Políticas Públicas Estaduais e Municipais de Pagamento por Serviços Ambientais; e o Plano de Ativos Ambientais do Ceará

Do que se disse no tópico anterior, tem-se que a sustentabilidade ambiental constitui a premissa básica da política de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA). Tendo isso em mente, o Ministério do Meio Ambiente, juntamente com outras entidades públicas e

privadas (nacionais e internacionais)¹⁴⁴, elaborou, ainda em 2017, o “Guia para a Formulação de Políticas Públicas Estaduais e Municipais de Pagamento por Serviços Ambientais”.

O Guia pretende, como ele próprio diz, ser “um documento orientador para a formulação de políticas públicas de Pagamento por Serviços Ambientais” e, como tal, tem o objetivo de “fornecer conceitos, exemplos práticos e apresentar os elementos e aspectos principais a serem tratados na normalização legal de políticas públicas de PSA, oferecendo, principalmente aos formuladores dessas políticas, uma orientação para a normatização legal pretendida”, razão pela qual ele foi dirigido a:

I – Gestores e servidores públicos dos poderes executivos estadual e municipal; II – Representantes dos poderes legislativos estadual e municipal, bem como suas assessorias; III – Instituições regionais e/ou locais que possam vir a fazer parte de arranjos institucionais para a elaboração e implantação de programas e projetos de PSA; IV – Empresas interessadas em se engajar como provedores ou demandantes de serviços ambientais em mecanismos de PSA.

O Guia toma o cuidado, num primeiro momento, em apontar a complexidade da temática envolvendo a política de Pagamento por Serviços Ambientais; isto porque o tema em questão passa, necessariamente, por 05 (cinco) assuntos distintos relacionados a aspectos econômicos¹⁴⁵, sociais¹⁴⁶, ambientais¹⁴⁷ e regulatórios¹⁴⁸; além de aspectos relativos aos atores¹⁴⁹ públicos e privados envolvidos com a política de PSA.

A pretensão do Guia é a de “servir como um instrumento de base para os formuladores e atores em políticas públicas de PSA”; e seu material foi elaborado “com base em estudos e análises de especialistas e complementado com entrevistas com diferentes atores públicos e privados atuantes nos temas de PSA”. O Guia aponta três aspectos fundamentais

¹⁴⁴As entidades em questão foram a “Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza (FGB), a *The Nature Conservancy do Brasil (TNC)* e a *Deutsche Gesellschaft Für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*.”

¹⁴⁵“Aspectos macro e microeconômicos. Aspectos financeiros. Veículos financeiros. Operações de financiamento. Operações de Investimento, doação, etc.” (Guia para a Formulação de Políticas Estaduais e Municipais de Pagamento por Serviços Ambientais. p. 11).

¹⁴⁶“Aspectos relativos aos impactos locais, regionais, nacionais e, até, globais. Aspectos peculiares às diferentes comunidades, partes interessadas (*stakeholders*), etc.” (Guia para a Formulação de Políticas Estaduais e Municipais de Pagamento por Serviços Ambientais. p. 11).

¹⁴⁷“Aspectos relativos aos impactos locais, regionais, nacionais e, até, globais. Objetivos e ganhos ambientais a serem perseguidos. Linha de base. Referência histórica. Aspectos relativos às diferentes espécies, ecossistemas, biomas e recursos naturais, etc.” (Guia para a Formulação de Políticas Estaduais e Municipais de Pagamento por Serviços Ambientais. p. 11).

¹⁴⁸“Aspectos relativos à regulação por meio de dispositivos legais e os diversos tipos de normas (leis, decretos, resoluções).” (Guia para a Formulação de Políticas Estaduais e Municipais de Pagamento por Serviços Ambientais. p. 11).

¹⁴⁹“Aspectos relativos aos atores públicos e privados (Iniciativa privada e terceiro setor).” (Guia para a Formulação de Políticas Estaduais e Municipais de Pagamento por Serviços Ambientais. p. 11).

para a construção de uma política pública¹⁵⁰ de PSA, a saber: “I – objetivo ambiental e programas de PSA; II – arranjo institucional; III – fontes de recursos.”.

A verdade é que na implementação e no desenvolvimento de políticas públicas efetivas, os entes governamentais, nas suas diferentes esferas de atuação estatal (executiva legislativa e judiciária), devem observar os seguintes critérios: “I – Suas competências para tanto (administrativas e legislativas); II – se devem decorrer ou não de uma lei; III – Se podem ser desenvolvidas por atos normativos da administração pública, ainda que não haja lei disciplinando a matéria em questão.”¹⁵¹.

No que diz respeito ao Estado do Ceará, a Lei Estadual nº 18.427/2023 buscou traçar normas suplementares que complementassem as normas gerais estabelecidas na Lei Federal nº 14.119/2021. Ambas as leis, contudo, ainda não foram regulamentadas pelo poder executivo correspondente.

Enquanto não regulamentadas, as disposições normativas dessas leis perdem em eficácia e efetividade, pois, como dito, muitos de seus dispositivos não podem ser plenamente aplicados ante a ausência de materialidade normativa para tanto. Neste sentido, o “período de transição dos projetos já em vigor”, estabelecido em 12 (doze) meses no parágrafo único do art. 29 da lei cearense sobre PSA, só tem como ser *contado*, como bem disposto no dispositivo citado, “a partir da regulamentação” da referida lei.

Enquanto isso não ocorre, os programas, projetos e ativos ambientais relativos à proteção da fauna e da flora cearenses, não possuem um prazo *real* para devam aderir ao Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PEPSA). Com isto em vista, cumpre atentar para as vocações econômicas do Estado do Ceará no que concerne ao estabelecimento e à ordenação de projetos e ações locais voltadas à valoração e a preservação do meio ambiente estadual.

O desenvolvimento de ações que intentem promover campanhas de educação e conscientização ambientais nos municípios do Estado do Ceará, constitui medida salutar para o bom andamento da economia, até mesmo para o aumento do turismo cearense. O plano estadual de investimento em Programas de Ativos Ambientais prevê, até a chegada do ano 2050, o desenvolvimento de estudos voltados à análise dos impactos econômicos que a degradação ambiental pode acarretar aos mais diversos ecossistemas do Estado.

¹⁵⁰O Guia conceitua *política pública* como sendo “um conjunto de formulações conceituais promovidas por um ente governamental que resulta em ações práticas, cujos objetivos são orientados para a solução de determinadas questões que visam ao interesse público.” (Guia para a Formulação de Políticas Estaduais e Municipais de Pagamento por Serviços Ambientais. p. 12).

¹⁵¹Guia para a Formulação de Políticas Estaduais e Municipais de Pagamento por Serviços Ambientais. p. 20.

O Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA, criado em 13 de janeiro de 2021 pela Lei Complementar nº 231, tem os seguintes objetivos: a) desenvolver planos, programas e projetos de preservação ambiental; b) fazer o controle, o monitoramento, a fiscalização e a defesa do meio ambiente; c) providenciar o Pagamento por Serviços Ambientais e ecossistêmicos; e funcionará, segundo o disposto no *caput* do art. 25 da Lei nº 18.427/2023, como “instrumento de incentivo econômico e financeiro da Política Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará, na medida de suas competências e de seus objetivos”.

A composição das receitas do FEMA¹⁵² será feita, nos termos do parágrafo do art. 25 anteriormente referido, através da “negociação de ativos ambientais públicos gerados a partir do Programa e dos Subprogramas” de que tratam a Lei nº 18.427/2023. O objetivo geral do FEMA, para tanto, é o de promover, incentivar e fomentar, no prazo de 30 anos, e com a previsão de um gasto em torno de 60 milhões de reais (R\$ 2 milhões ao ano), a “preservação, conservação, manutenção e incremento dos serviços ambientais e ecossistêmicos do Estado do Ceará”, conforme disposto no Cronograma do Plano de Investimento do Programa de Ativos Ambientais do Estado do Ceará.

Para além da previsão dos 60 milhões a serem despendidos com o FEMA, o Plano de Investimento retroaludido prevê também a disponibilidade de 30 milhões a serem gastos – no período de 30 anos – com a “recuperação de áreas degradadas, com especial ênfase no bioma caatinga¹⁵³”. Isto não significa que os outros tipos de vegetação da flora cearense, tais como a floresta tropical (Mata Atlântica), o cerrado e a vegetação litorânea não estejam contempladas na dotação orçamentária do Programa de Ativos Ambientais do Ceará.

No que se refere à vegetação litorânea, o Plano traz a previsão quanto a disponibilidade de 15 milhões de reais a serem gastos dentro do período de 30 anos com vistas a “fomentar a proteção às nascentes dos rios e riachos e às matas ciliares dos corpos d’água, mediante parcerias dos órgãos governamentais (secretarias de meio ambiente dos Estados e Municípios) com a iniciativa privada e organizações do terceiro setor.”¹⁵⁴.

¹⁵²O dinheiro despendido com o FEMA, de acordo com disposição expressa do art. 26 da Lei nº 18.427/2023, não exclui a possibilidade de captação de outras receitas e recursos provenientes de fundos nacionais e internacionais, ou mesmo de instituições de abrangência supranacional ou de organismos multilaterais que revertam recursos em favor do PSA cearense.

¹⁵³A caatinga é a cobertura vegetal de maior predominância no Estado do Ceará – 46% de todo território cearense é constituído deste tipo de vegetação natural. Sua ocorrência “se dá desde Maracanaú, na Região Metropolitana de Fortaleza, até a divisa com o estado de Pernambuco, concentrando-se especialmente na porção central do território. Presente em regiões de clima semiárido, a caatinga tem como principal característica a vegetação xenófita, ou seja, resistente à escassez de recursos hídricos”. Fonte: [infoescola.com/geografia/vegetacao-do-Ceara/](https://infoescola.com/geografia/vegetacao-do-ceara/) acesso em 29.01.2024.

¹⁵⁴“No cerne da sociedade civil, surgem associações de pessoas que não participam da roupagem estatal, nem têm interesses privados que as identifiquem com o Mercado ou agrupamentos corporativos. São organizações

O plano também visa, com o investimento de 9 milhões em 30 anos, incentivar a criação de Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN, com “o objetivo de aumentar a participação direta dos proprietários rurais na ampliação das áreas de unidades de preservação ambiental”.

Mas para que as diretrizes acima enumeradas – condizentes com a efetivação do Plano de Ativos Ambientais do Ceará – sejam instituídas e plenamente executadas, há a necessidade da existência de um órgão central que venha a assumir a responsabilidade pela gestão adequada dos projetos e das ações previstas no plano. No caso cearense, tal responsabilidade ficou a cargo da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Mudanças Climáticas – SEMA, a qual compete, nos termos dos incisos do art. 24 da Lei nº 18.427/2023 do Programa Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA):

I – estabelecer normas infralegais complementares para a regulação e implementação da Política Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará; II – operacionalizar ou delegar a operacionalização do Programa, dos Subprogramas e Projetos, nos termos estabelecidos por esta Lei; III – aprovar, após consulta e manifestação ao órgão colegiado, nos termos do regulamento, as metodologias do programa e dos Subprogramas apresentados por provedores e desenvolvedores de projetos ambientais que estejam inseridos em algum programa estadual; IV – criar, propor ou homologar padrões e metodologias para desenvolvimento de Programa, dos Subprogramas e Projetos; V – autorizar ou efetuar o registro dos projetos que pretendam se beneficiar do Programa e Subprogramas de que trata esta Lei; VI – autorizar e definir o escopo do monitoramento da redução de emissões de gases de efeito estufa, bem como monitorar o cumprimento das metas e dos objetivos estabelecidos em cada Programa, Subprograma ou Projeto, podendo, para tanto, utilizar-se, entre outros instrumentos legais; VII – criar, implementar e validar padrões e metodologias de registro e certificação; e VIII – credenciar entidades, públicas ou privadas, para validar, verificar, registrar e operar projetos no âmbito do Programa e dos Subprogramas de que trata esta lei.

Juntamente com a SEMA, também são responsáveis pelo cumprimento do Plano de Ativos Ambientais do Estado do Ceará, a SEINFRA – Secretaria Estadual de Infraestrutura

que, sem fins lucrativos e sem a perspectiva estatal, buscam o atendimento de interesses coletivos, configurando aquilo que se cunhou chamar de Terceiro Setor.” (LOPES TORRES, Ronny Charles. **Terceiro Setor**: entre a liberdade e o controle. Salvador/Bahia. Editora *jusPodivm*. 2013. p. 56).

(e suas vinculadas)¹⁵⁵, as Instituições de Ensino Superior¹⁵⁶, além da FIEC – Federação das Indústrias do Estado do Ceará¹⁵⁷.

A Plataforma Ceará 2050, programa estratégico do Plano de Ativos Ambientais do Estado do Ceará, enumerou os principais riscos que pudessem comprometer o bom andamento do programa em termos de “custos, tempo ou qualidade”. A análise quanto a identificação e o gerenciamentos dos riscos teve por base duas dimensões principais; a primeira relativa ao aspecto “estratégico”, e a segunda condizente ao aspecto “operacional”.

No que se refere ao aspecto *estratégico*, a “frustração na atração de investimentos para a execução dos projetos e das ações” e o “não engajamento da população nos esforços para a preservação do meio ambiente” são, certamente, os mais preocupantes. No tocante ao aspecto “operacional”, a “não adesão majoritária dos municípios no esforço da adequada coleta, transporte e disposição dos resíduos sólidos” constitui, de certo, o risco mais relevante.

Deveras, não se tem como pôr em prática – num período de 30 anos – um Plano de Ativos Ambientais sem *atrair investimentos* ou sem contar com o *engajamento da população*, especialmente no que diz respeito ao adequado cuidado com a *coleta, o armazenamento e a disposição dos resíduos sólidos*. A busca da sustentabilidade ambiental constitui tarefa não apenas de entidades públicas, mas também de toda sociedade civil, de modo que a política de Pagamento por Serviços Ambientais possibilita uma participação maior dos particulares, pessoas físicas ou jurídicas, na defesa e na manutenção da natureza.

Os resultados que se esperam atingir com o Plano de Ativos Ambientais do Ceará vão desde a promoção, de forma pura e simples, do “desenvolvimento sustentável”, ao “aumento da geração de emprego e renda a partir da verticalização da economia circular”, passando, pela preservação (e recuperação) dos ecossistemas do Estado, em “especial as áreas em estado avançado de degradação”, bem como, ainda, o “aumento das unidades de conservação para a preservação dos ecossistemas de Estado”, além da universalização da coleta do lixo e o incremento, ao máximo, da coleta seletiva e da reciclagem, com “a recuperação ambiental dos lixões”.

¹⁵⁵As competências da SEINFRA que justificam sua corresponsabilidade sobre o Programa são a supervisão das atividades relativas à execução de projetos de infraestrutura desenvolvidos pela secretaria e órgãos vinculados.

¹⁵⁶As competências das Universidades que justificam sua corresponsabilidade sobre o programa são a capacidade de núcleos de pesquisa de produzirem tecnologias de valorização dos ativos ambientais e de novas soluções tecnológicas sustentáveis.

¹⁵⁷As competências da FIEC que justificam sua corresponsabilidade sobre o Programa são sua forte capacidade de articulação com as indústrias cearenses e sua influência na temática sustentabilidade industrial por meio da “Bússola da Sustentabilidade”.

Ao fim, observa-se que a política de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), encontra-se em conformidade, em linhas gerais, com o Plano de Ativos Ambientais do Ceará, o qual “propõe um conjunto de projetos e ações de valorização do meio ambiente como um ativo econômico” objetivando, com isso, a conscientização das pessoas e empresas, bem como o fomento do “sistema de negócios sustentáveis para a adoção de práticas ambientalmente corretas”.

CONCLUSÕES

Um dos maiores problemas enfrentados na contemporaneidade diz respeito à dicotomia “desenvolvimento econômico” *versus* “proteção ambiental”. De modo que a relação entre a ordem jurídica econômica e o direito ambiental, atualmente calcada ante uma visão fraternal, relativa aos direitos e garantias fundamentais de terceira dimensão, tem buscado o alinhamento participativo da sociedade civil com entidades e organizações públicas, nacionais e internacionais, na busca por uma maior efetivação das ações e dos projetos voltados à preservação e a proteção do meio ambiente.

Do exposto, urge que seja superada a dicotomia anteriormente referida, a fim de que o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição Federal de 1988, possa ser plenamente efetivado, não apenas sob a óptica do liberalismo econômico, mas também (e principalmente) sob a perspectiva prestação ou promocional do direito, numa postura social própria do intervencionismo estatal.

A mudança do Estado Liberal de Direito para o Estado Social, e a consequente transição deste último para o Estado de Bem-Estar Social, acarretou uma significativa alteração de como as leis passaram a ser vistas no tocante à produção de seus efeitos. De uma postura tipicamente liberal e absentéista, os diplomas normativos passaram então, após o fim da Segunda Guerra Mundial, a produzirem efeitos prospectivos, voltados à indução e a realização de determinadas condutas positivas, uma vez que passaram a buscar a efetivação e a promoção dos direitos e garantias fundamentais.

Nesse sentido, a Teoria Promocional do Direito de Norberto Bobbio estipula que, para além das normas sancionadoras, caracteristicamente repressoras do cometimento de condutas lesivas à sociedade, existem ainda as normas premiaias, caracterizadas pela capacidade de produzirem comportamentos positivos por parte de um determinado segmento social, em prol da efetivação de um direito ou garantia fundamental. Tais normas incentivam a implementação de ações ou a realização de condutas que beneficiam a sociedade civil como um todo. Podem ser definidas como normas-premiaias porque preveem o *pagamento* de uma contraprestação àqueles que se empenham em realizá-las.

Diante disso, a política de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) deve ser reconhecida como um mecanismo econômico que busca garantir a preservação e a proteção do meio ambiente às presentes e futuras gerações, tomando como meta, para tanto, o engajamento e a participação da sociedade civil no atingimento desta finalidade. O Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651/2012), em seu art. 41, já autorizava que o poder público

federal instituísse o Pagamento por Serviços Ambientais como uma forma de apoio e de incentivo à conservação das florestas.

No entanto, foi somente com a promulgação e a publicação da Lei Federal nº 14.119/2021, a qual traçou as linhas gerais sobre a matéria, que a política em questão ganhou relevância nacional. Entrementes, passados quase 03 (três) anos de sua publicação, a lei em comento não foi devidamente regulamentada pelo poder público federal, o que obstaculiza a consagração de sua efetividade no plano material. A par disso, e a fim de fazer valer os ditames contidos na lei em questão, a sociedade civil organizada tem buscado apoiar o Poder Executivo, no sentido de acelerar sua regulamentação. Como exemplo disso, a Coalização Brasil, Clima, Florestas e Agricultura elaborou nota técnica com dez recomendações que resultaram em uma minuta de decreto visando à regulamentação desta lei.

A ausência de regulamentação da Lei nº 14.119/2021 não impediu que outros entes federativos – como Estados e Municípios –, através de sua competência concorrente para legislar sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (art. 25, inciso VI da CF/88), implementassem, em suas bases territoriais, por meio de legislações próprias, a política de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA).

Foi o caso do Estado do Ceará, o qual, seguindo as disposições do Guia para a Formulação de Políticas Públicas Estaduais e Municipais de Pagamento por Serviços Ambientais – que serviu também de parâmetro para a formulação da Lei Federal nº 14.119/2021 – publicou recentemente, em 14 de julho de 2023, a Lei estadual nº 18.427 no Diário Oficial do Estado. Devido à importância da matéria, o trâmite legislativo para a *confeção* desta lei foi célere. Do envio da Proposição nº 00057, referente ao Projeto de Lei alusivo à Mensagem nº 9.079, até o dia da publicação da lei no Diário Estadual, não transcorreram mais do que 37 dias (de 06 de junho de 2023 a 14 de julho de 2023).

A Lei Estadual nº 18.427/2023 estabelece normas suplementares à Lei Federal nº 14.119/2021, no tocante à política de Pagamento por Serviços Ambientais. E embora seguindo, linhas gerais, os dispositivos da legislação federal, a lei cearense sobre PSA é mais ampla, objetiva e dinâmica, estabelecendo regras e princípios não contemplados na lei nacional, que servem, inclusive, para a orientação do Plano de Ativos Ambientais do Ceará, ao qual se encontra incorporado o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PEPSA).

Diferentemente do que ocorre com a Lei Federal sobre PSA, o procedimento para a regulamentação da Lei Estadual Cearense, dada a sua recente publicação, já se encontra

bastante adiantado. Pesquisa realizada junto à Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Mudanças Climáticas – SEMA levam a concluir que o Poder Executivo do Ceará já encaminhara à Procuradoria Geral do Estado minuta de lei com esta finalidade. Espera-se, portanto, que ainda neste ano de 2024 venha a ser publicada a regulamentação da Lei Estadual nº 18.427/2023. Devendo-se destacar que somente após a regulamentação da lei cearense de PSA é que poderão ser feitas às adesões ao programa, nos termos do parágrafo único do art. 29 da referida lei.

Por todo o exposto, tem-se que o objetivo principal deste trabalho foi o de chamar a atenção para a importância da Política de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) no que se refere à proteção e a preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Com isso em mente, buscou-se destacar o quanto a participação de particulares e entidades organizadas da sociedade civil se fazem relevante neste sentido. Afinal, com o implemento do PSA nos mais diversos entes federativos, a consecução de um meio ambiente sadio passou a constituir um ideal passível de ser alcançado.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 8 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. **Estado intervencionista e Constituição social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes**. Vinte anos da Constituição Federal de 1988. Tradução . Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Tradução de Daniela Baccaccia Versani. Barueri-SP: Editora Manole, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 26. São Paulo: Malheiros, 2019.

BOTELHO, Tiago Resende. **O reconhecimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano e fundamental**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ab73f542b6d60c4d>. Acesso em 13 fevereiro de 2023 às 08:00 horas.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 13 de fevereiro de 2023.

BRASIL. Lei n.º 14.119, de 13 de janeiro de 2021. **Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14119.htm. Acesso em: 13 de fevereiro 2023.

BRASIL. Lei n.º 18.247, de 13 de julho de 2023. **Institui a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais**. Disponível em: <http://www.al.ce.gov.br>. Acesso em 13 de dezembro 2023.

CAMPANILI, Maura; SCHÄFFER, Wigold Bertold. **Mata atlântica: manual de adequação ambiental**. Brasília: MMA/SBF, 2010.

CAVALCANTE, Denise Lucena. **Sustentabilidade Financeira em prol da Sustentabilidade Ambiental**. In: RIBEIRO, Maria de Fátima; QUEIROZ, Mary Elbe; CAVALCANTE, Denise Lucena et GRUPENMACHER, Betina Treiner. **Novos Horizontes da Tributação: um diálogo luso-brasileiros**. São Paulo: Almedina, 2012.

COELHO, Nayra Rosa. GOMES, Andréa da Silva. CASSANO, Camila Righetto. PRADO, Rachel Bardy. **Panorama das Iniciativas de Pagamento Por Serviços Ambientais Hídricos no Brasil**. Acesso às 10:00 de 12 de fevereiro de 2023: <https://doi.org/10.1590/S1413-415220190055409>.

DERANI, Cristiane. PINHEIRO, Gabriele. **direito ambiental e direito ecológico – uma escolha ideológica**. Cadernos de estudos em direito ecológico. 1ª ed. – Florianópolis: Habitus, 2020.

DIEHL, Francelise Pantoja; XAVIER, Grazielle; BRANCHER, Nivia D.R.. **O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: interface entre direitos humanos e proteção ambiental**. NEJ - Vol. 12 - n. 1 - p. 63-70 / jan-jun 2007.

FARIA, José Eduardo. **A globalização econômica e sua arquitetura jurídica (dez tendências do direito contemporâneo)**. Congresso Jurídico Globalización, Riesgo y Medio Ambiente. 2010. <https://www.webartigos.com/artigos/a-globalizacao-economica-e-sua-arquitetura-juridica-dez-tendencias-do-direito-contemporaneo/170353>. Acesso em 11 de fevereiro de 2023 às 16:00 horas.

GODOY, Arnaldo Sampaio Moraes. **Motivações Filosóficas Para A Proteção Ambiental: Ensaio Justificativo Da Econormatividade Como Direito Fundamental**. Nomos revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC. Fortaleza: Edições UFC. Vol. 29.2. jul/dez de 2009.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14. São Paulo: Malheiros, 2010.

JARDIM, Mariana Heilbuth; BURSZTYN, Maria Augusta. **Pagamento por serviços ambientais na gestão de recursos hídricos: o caso de Extrema (MG)**. <https://doi.org/10.1590/S1413-41522015020000106299>. pág 1. Acesso em 13/12/2023

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996.

KLOEPFER, Michael. **A caminho do Estado Ambiental?** A transformação do sistema político e econômico da República Federativa da Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência política. *In*: KLOEPFER, Michael (org.) Umweltstaat. Trad. Carlos Alberto Molinaro. Berlim, Heidelberg. 1989.

KUHN, Thomas. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. 5. ed., São Paulo: editora Perspectiva S.A., 1988.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. Trad. Magda Lopes, Editora Vozes, 4ª ed., 2004.

MAIA MELO, Álisson José. **Tributação, Ordem Econômica e Meio Ambiente: limites teóricos para uma necessária convergência**. *In*: Ordem Econômica na Perspectiva dos Direitos Fundamentais. Org. MATIAS, João Luís Nogueira. Curitiba: Editora CRV, 2013.

MATIAS, João Luís Nogueira. **Em Busca de Uma Sociedade Livre, Justa e Solidária: A Função Ambiental Como Forma de Conciliação Entre o Direito de Propriedade e o Direito ao Meio Ambiente Sadio**. Ordem Econômica na Perspectiva dos Direitos Fundamentais. Org. MATIAS, João Luís Nogueira. Curitiba: Editora CRV, 2013.

_____. A Ordem Econômica e o Princípio da Solidariedade na Constituição Federal de 1988. *In: Nomos – Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC*. Vol. 29.2, 2009, p. 69-89.

_____; BELCHIOR NEIVA, Germana Parente. Direito, Economia e Meio Ambiente: a função promocional da ordem jurídica e o incentivo a condutas ambientalmente desejadas. *In: Nomos – Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*. Vol. 27, 2007, p.155-176.

_____; MATTEI, Julia. **Aspectos comparativos da proteção ambiental no Brasil e na Alemanha**. *Nomos - Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v. 34.2, jul./dez. 2014.

MOREIRA, Alecir Antônio Maciel; CLEMENTE, Carlos Magno Santos. **Reflexões teóricas e políticas sobre os serviços ambientais**. *Revista Cerrados, Montes Claros –MG*, v. 19, n. 02, p. 451-484, jul./dez.-2021

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 4 ed. São Paulo: Forense, 2002.

MUNIZ, Iranice Gonçalves; BARACHO, Hertha Urquiza. **Questão ambiental: Qual o caminho da sustentabilidade?** *Direito e Sustentabilidade*. In: CONPEDI. Florianópolis: FUNJAB, 2013. p. 475-489.

NORTH, Douglass C. **Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico**. São Paulo: Editora Três Estrelas, 2018.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Pagamento Por Serviços Ambientais: Sustentabilidade e Disciplina**. São Paulo. Ed. Átila. 2012.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

POPPER, Karl. **Conhecimento Objetivo: uma abordagem evolucionária**. São Paulo: Editora da USP. 1975.

POSNER, Richard Allen. **How I Became a Keynesian**. Revista eletrônica *The New Republic*, [newrepublic.com]. Publicado em 23 de setembro de 2009.

PRIEUR, Michel. O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. *In*: BENJAMIN, A.H. (org.) **Colóquio Internacional Sobre o Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012.

ROBERTO PINTO, Tibério Carlos Soares. A crise Europeia sob a ótica de Keynes: releituras e perspectivas. *In*: **Ordem Econômica na Perspectiva dos Direitos Fundamentais**. Org. MATIAS. João Luís Nogueira. Curitiba: Editora CRV, 2013.

ROCHA, João Carlos de Carvalho. **Do direito fundamental ao meio ambiente à constituição ambiental**. *In*: Direitos fundamentais em processo: estudos em comemoração aos 20 anos da Escola Superior do Ministério Público da União. org: Paulo Gustavo Gonet Branco, Manoel Jorge e Silva Neto, Helena Mercês Claret da Mota, Cristina Rasia Montenegro, Carlos Vinícius Alves Ribeiro. Brasília : ESMPU, 2020.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental**. 10. Ed. – São Paulo: Saraivajur, 2023.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Não Retrocesso Ambiental: direito fundamental e controle de constitucionalidade. *In* BENJAMIN, A.H. (org.) **Colóquio Internacional Sobre o Princípio do Retrocesso Ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012.

SALAMA, Bruno Meyerhof. **O que é pesquisa em direito e economia?** Acesso em 14 de fevereiro de 2023 às 10:00: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2811/caderno%2520direito%202022.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

SANTOS GRACCO, Abraão Soares Dias; SILVA, Marcela Vitoriano. **As principais sanções premiais no Novo Código Florestal: a superação do dogma kelseniano em direção a uma sociedade resiliente**. *In*: CONPEDI; UNINOVE. (Org.). Direito e Sustentabilidade. 1ed. Florianópolis: FUNJAB, 2013, p. 192-221.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas Sobre a Proibição de Retrocesso em Matéria (Sócio) ambiental. *In* BENJAMIN, A.H. (org.) **Colóquio Internacional Sobre o Princípio do Retrocesso Ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SHIKI, Shigeo; SHIKI, Simone de Faria Narciso. **Os Desafios de uma Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais: lições a partir do caso do Proambiente**. Sustentabilidade em Debate - Brasília, v. 2, n. 1, p. 99-118, jan/jun 2011.

SILVA, Carolina Schaufert Ávila da; LEITE, José Rubens Morato. **Pagamento por Serviços Ambientais no contexto da Política Nacional de Resíduos: O Caso do Projeto de Lei de Florianópolis**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018.

TABOSA, Agerson. **Direito Romano**. 3. Ed. FA7 – Faculdade 7 de setembro, 2007.

THIESEN, Juares da Silva. Revista Brasileira Educação 13 (39). 2008. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782008000300010> . Acesso em 09/12/2023.

VIANA, Virgílio; TEZZA, João; SOLIDADE, Valcécia; MAROSTICA, Suelen; SALVIATI, Victor; SOARES, Afrânio. **impactos do programa bolsa floresta: uma avaliação preliminar**. Cadernos de sustentabilidade. Grafisa Gráfica e Editora LTDA.

WHATELY, Marussia; HERCOWITZ, Marcelo. **Serviços Ambientais: conhecer, valorizar e cuidar. Subsídios para a proteção dos mananciais de São Paulo**. - São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008.

ANEXO 1 – LEI Nº14.119, 13.01.2021 (D.O.U 14.01.2021)

LEI Nº14.119, 13.01.2021 (D.O.U 14.01.2021)

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

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

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

I - ecossistema: complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de microrganismos e o seu meio inorgânico que interagem como uma unidade funcional;

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

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

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

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

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

III - serviços ambientais: atividades individuais ou coletivas que favorecem a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos;

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;

V - pagador de serviços ambientais: poder público, organização da sociedade civil ou agente privado, pessoa física ou jurídica, de âmbito nacional ou internacional, que provê o pagamento dos serviços ambientais nos termos do inciso IV deste **caput** ;

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

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

I - pagamento direto, monetário ou não monetário;

II - prestação de melhorias sociais a comunidades rurais e urbanas;

III - compensação vinculada a certificado de redução de emissões por desmatamento e degradação;

IV - títulos verdes (**green bonds**);

V - comodato;

VI - Cota de Reserva Ambiental (CRA), instituída pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

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

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

CAPÍTULO II

DA POLÍTICA NACIONAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (PNPSA)

Seção I

Dos Objetivos e das Diretrizes da PNPSA

Art. 4º Fica instituída a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), cujos objetivos são:

I - orientar a atuação do poder público, das organizações da sociedade civil e dos agentes privados em relação ao pagamento por serviços ambientais, de forma a manter, recuperar ou melhorar os serviços ecossistêmicos 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 ecossistêmicos;

IV - evitar a perda de vegetação nativa, a fragmentação de **habitats**, a desertificação e outros processos de degradação dos ecossistemas nativos e fomentar a conservação sistêmica da paisagem;

V - incentivar medidas para garantir a segurança hídrica em regiões submetidas a escassez de água para consumo humano e a processos de desertificação;

VI - contribuir para a regulação do clima e a redução de emissões advindas de desmatamento e degradação florestal;

VII - reconhecer as iniciativas individuais ou coletivas que favoreçam a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos, por meio de retribuição monetária ou não monetária, prestação de serviços ou outra forma de recompensa, como o fornecimento de produtos ou equipamentos;

VIII - estimular a elaboração e a execução de projetos privados voluntários de provimento e pagamento por serviços ambientais, que envolvam iniciativas de empresas, de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) e de outras organizações não governamentais;

IX - estimular a pesquisa científica relativa à valoração dos serviços ecossistêmicos e ao desenvolvimento de metodologias de execução, de monitoramento, de verificação e de certificação de projetos de pagamento por serviços ambientais;

X - assegurar a transparência das informações relativas à prestação de serviços ambientais, permitindo a participação da sociedade;

XI - estabelecer mecanismos de gestão de dados e informações necessários à implantação e ao monitoramento de ações para a plena execução dos serviços ambientais;

XII - incentivar o setor privado a incorporar a medição das perdas ou ganhos dos serviços ecossistêmicos nas cadeias produtivas vinculadas aos seus negócios;

XIII - incentivar a criação de um mercado de serviços ambientais;

XIV - fomentar o desenvolvimento sustentável.

§ 1º A PNPSA deverá integrar-se às demais políticas setoriais e ambientais, em especial à Política Nacional do Meio Ambiente, à Política Nacional da Biodiversidade, à Política Nacional de Recursos Hídricos, à Política Nacional sobre Mudança do Clima, à Política Nacional de Educação Ambiental, às normas sobre acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade e, ainda, ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e aos serviços de assistência técnica e extensão rural.

§ 2º A PNPSA será gerida pelo órgão central do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

Art. 5º São diretrizes da PNPSA:

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

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

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

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

V - a integração e a coordenação das políticas de meio ambiente, de recursos hídricos, de agricultura, de energia, de transporte, de pesca, de aquicultura e de

desenvolvimento urbano, entre outras, com vistas à manutenção, à recuperação ou à melhoria dos serviços ecossistêmicos;

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

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

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

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

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

XI - o resguardo da proporcionalidade no pagamento por serviços ambientais prestados;

XII - a inclusão socioeconômica e a regularização ambiental de populações rurais em situação de vulnerabilidade, em consonância com as disposições da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011.

CAPÍTULO III

DO PROGRAMA FEDERAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (PFPSA)

Seção I

Disposições Gerais

Art. 6º Fica criado o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA), no âmbito do órgão central do Sisnama, com o objetivo de efetivar a PNPSA relativamente ao pagamento desses serviços pela União, nas ações de manutenção, de recuperação ou de melhoria da cobertura vegetal nas áreas prioritárias para a conservação, de combate à fragmentação de **habitats**, de formação de corredores de biodiversidade e de conservação dos recursos hídricos.

§ 1º As ações para o pagamento por serviços ambientais previstas no **caput** deste artigo não impedem a identificação de outras, com novos potenciais provedores.

§ 2º A contratação do pagamento por serviços ambientais no âmbito do PFPSA, observada a importância ecológica da área, terá como prioridade os serviços providos por comunidades tradicionais, povos indígenas, agricultores familiares e empreendedores familiares rurais definidos nos termos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

§ 3º Na execução do PFPSA, respeitadas as prioridades definidas no § 2º deste artigo, o órgão gestor dará preferência à realização de parcerias com cooperativas, associações civis e outras formas associativas que permitam dar escala às ações a serem implementadas.

§ 4º São requisitos gerais para participação no PFPSA:

I - enquadramento em uma das ações definidas para o Programa;

II - nos imóveis privados, ressalvados aqueles a que se refere o inciso IV do **caput** do art. 8º desta Lei, comprovação de uso ou ocupação regular do imóvel, por meio de inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR);

III - formalização de contrato específico;

IV - outros estabelecidos em regulamento.

§ 5º O contrato de pagamento por serviços ambientais pode ocorrer por termo de adesão, na forma de regulamento.

§ 6º No âmbito do PFPSA, o pagamento por serviços ambientais depende de verificação e comprovação das ações de manutenção, de recuperação ou de melhoria da área objeto de contratação, conforme regulamento.

§ 7º Para o financiamento do PFPSA poderão ser captados recursos de pessoas físicas e de pessoas jurídicas de direito privado e perante as agências multilaterais e bilaterais de cooperação internacional, preferencialmente sob a forma de doações ou sem ônus para o Tesouro Nacional, exceto nos casos de contrapartidas de interesse das partes.

~~§ 8º (VETADO).~~

‘§ 8º O PFPSA será avaliado, pelo órgão colegiado referido no art. 15 desta Lei, a cada 4 (quatro) anos, após sua efetiva implantação.’ (Promulgação partes vetadas)

Seção II

Das Ações do PFPSA

Art. 7º O PFPSA promoverá ações de:

I - conservação e recuperação da vegetação nativa, da vida silvestre e do ambiente natural em áreas rurais, notadamente naquelas de elevada diversidade biológica, de

importância para a formação de corredores de biodiversidade ou reconhecidas como prioritárias para a conservação da biodiversidade, assim definidas pelos órgãos do Sisnama;

II - conservação de remanescentes vegetais em áreas urbanas e periurbanas de importância para a manutenção e a melhoria da qualidade do ar, dos recursos hídricos e do bem-estar da população e para a formação de corredores ecológicos;

III - conservação e melhoria da quantidade e da qualidade da água, especialmente em bacias hidrográficas com cobertura vegetal crítica importantes para o abastecimento humano e para a dessedentação animal ou em áreas sujeitas a risco de desastre;

IV - conservação de paisagens de grande beleza cênica;

V - recuperação e recomposição da cobertura vegetal nativa de áreas degradadas, por meio do plantio de espécies nativas ou por sistema agroflorestal;

VI - manejo sustentável de sistemas agrícolas, agroflorestais e agrossilvopastoris que contribuam para captura e retenção de carbono e conservação do solo, da água e da biodiversidade;

VII - manutenção das áreas cobertas por vegetação nativa que seriam passíveis de autorização de supressão para uso alternativo do solo.

Seção III

Dos Critérios de Aplicação do PFPSA

Art. 8º Podem ser objeto do PFPSA:

I - áreas cobertas com vegetação nativa;

II - áreas sujeitas a restauração ecossistêmica, a recuperação da cobertura vegetal nativa ou a plantio agroflorestal;

III - unidades de conservação de proteção integral, reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000;

IV - terras indígenas, territórios quilombolas e outras áreas legitimamente ocupadas por populações tradicionais, mediante consulta prévia, nos termos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais;

V - paisagens de grande beleza cênica, prioritariamente em áreas especiais de interesse turístico;

VI - áreas de exclusão de pesca, assim consideradas aquelas interdadas ou de reservas, onde o exercício da atividade pesqueira seja proibido transitória, periódica ou permanentemente, por ato do poder público;

VII - áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade, assim definidas por ato do poder público.

§ 1º (VETADO).

§ 1º Os recursos decorrentes do pagamento por serviços ambientais pela conservação de vegetação nativa em unidades de conservação serão aplicados pelo órgão ambiental competente em atividades de regularização fundiária, elaboração, atualização e implantação do plano de manejo, fiscalização e monitoramento, manejo sustentável da biodiversidade e outras vinculadas à própria unidade, consultado, no caso das unidades de conservação de uso sustentável, o seu conselho deliberativo, o qual decidirá sobre a destinação desses recursos. (Promulgação partes vetadas)

§ 2º Os recursos decorrentes do pagamento por serviços ambientais pela conservação de vegetação nativa em terras indígenas serão aplicados em conformidade com os planos de gestão territorial e ambiental de terras indígenas, ou documentos equivalentes, elaborados pelos povos indígenas que vivem em cada terra.

§ 3º Na contratação de pagamento por serviços ambientais em áreas de exclusão de pesca, podem ser recebedores os membros de comunidades tradicionais e os pescadores profissionais que, historicamente, desempenhavam suas atividades no perímetro protegido e suas adjacências, desde que atuem em conjunto com o órgão ambiental competente na fiscalização da área.

Art. 9º Em relação aos imóveis privados, são elegíveis para provimento de serviços ambientais:

I - os situados em zona rural inscritos no CAR, previsto na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, dispensada essa exigência para aqueles a que se refere o inciso IV do **caput** do art. 8º desta Lei;

II - os situados em zona urbana que estejam em conformidade com o plano diretor, de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal, e com a legislação dele decorrente;

III - as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) e as áreas das zonas de amortecimento e dos corredores ecológicos cobertas por vegetação nativa, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

~~Parágrafo único. As Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal e outras sob limitação administrativa nos termos da legislação ambiental serão elegíveis para pagamento por serviços ambientais com uso de recursos públicos, conforme regulamento, com preferência para aquelas localizadas em bacias hidrográficas consideradas críticas para o abastecimento público de água, assim definidas pelo órgão competente, ou em áreas~~

~~prioritárias para conservação da diversidade biológica em processo de desertificação ou avançada fragmentação.~~

Parágrafo único. As Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal e outras sob limitação administrativa nos termos da legislação ambiental serão elegíveis para pagamento por serviços ambientais com uso de recursos públicos, conforme regulamento, com preferência para aquelas localizadas no entorno de nascentes, localizadas em bacias hidrográficas consideradas críticas para o abastecimento público de água, assim definidas pelo órgão competente, ou em áreas prioritárias para conservação da diversidade biológica em processo de desertificação ou de avançada fragmentação. (Redação dada pela Lei nº 14.653, de 2023)

Art. 10. É vedada a aplicação de recursos públicos para pagamento por serviços ambientais:

I - a pessoas físicas e jurídicas inadimplentes em relação a termo de ajustamento de conduta ou de compromisso firmado com os órgãos competentes com base nas Leis n^{os} 7.347, de 24 de julho de 1985, e 12.651, de 25 de maio de 2012 ;

II - referente a áreas embargadas pelos órgãos do Sisnama, conforme disposições da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

Art. 11. O poder público fomentará assistência técnica e capacitação para a promoção dos serviços ambientais e para a definição da métrica de valoração, de validação, de monitoramento, de verificação e de certificação dos serviços ambientais, bem como de preservação e publicização das informações.

Parágrafo único. O órgão central do Sisnama consolidará e publicará as metodologias que darão suporte à assistência técnica de que trata o **caput** deste artigo.

Seção IV

Do Contrato de Pagamento por Serviços Ambientais

Art. 12. O regulamento definirá as cláusulas essenciais para cada tipo de contrato de pagamento por serviços ambientais, consideradas obrigatórias aquelas relativas:

I - aos direitos e às obrigações do provedor, incluídas as ações de manutenção, de recuperação e de melhoria ambiental do ecossistema por ele assumidas e os critérios e os indicadores da qualidade dos serviços ambientais prestados;

II - aos direitos e às obrigações do pagador, incluídos as formas, as condições e os prazos de realização da fiscalização e do monitoramento;

III - às condições de acesso, pelo poder público, à área objeto do contrato e aos dados relativos às ações de manutenção, de recuperação e de melhoria ambiental assumidas

pelo provedor, em condições previamente pactuadas e respeitados os limites do sigilo legal ou constitucionalmente previsto.

Parágrafo único. No caso de propriedades rurais, o contrato pode ser vinculado ao imóvel por meio da instituição de servidão ambiental.

~~Art. 13. (VETADO).~~

Art. 13. O contrato de pagamento por serviços ambientais deve ser registrado no Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. (Promulgação partes vetadas)

Art. 14. Os contratos de pagamento por serviços ambientais que envolvam recursos públicos ou que sejam objeto dos incentivos tributários previstos no art. 17 desta Lei estarão sujeitos à fiscalização pelos órgãos competentes do poder público.

Parágrafo único. Os serviços ambientais prestados podem ser submetidos à validação ou à certificação por entidade técnico-científica independente, na forma do regulamento.

Seção V

Da Governança

~~Art. 15. (VETADO).~~

Art. 15. O PFPSA contará com um órgão colegiado com atribuição de: (Promulgação partes vetadas)

I - propor prioridades e critérios de aplicação dos recursos do PFPSA;

II - monitorar a conformidade dos investimentos realizados pelo PFPSA com os objetivos e as diretrizes da PNPSA, bem como propor os ajustes necessários à implementação do Programa;

III - avaliar, a cada 4 (quatro) anos, o PFPSA e sugerir as adequações necessárias ao Programa;

IV - manifestar-se, anualmente, sobre o plano de aplicação de recursos do PFPSA e sobre os critérios de métrica de valoração, de validação, de monitoramento, de verificação e de certificação dos serviços ambientais utilizados pelos órgãos competentes.

§ 1º O órgão colegiado previsto no **caput** deste artigo será composto, de forma paritária, por representantes do poder público, do setor produtivo e da sociedade civil e será presidido pelo titular do órgão central do Sisnama.

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

§ 3º O regulamento definirá a composição do colegiado, e os representantes do setor produtivo e da sociedade civil deverão ser escolhidos entre seus pares, por meio de processo eletivo.

§ 4º Comporão o colegiado as organizações da sociedade civil que trabalham em prol da defesa do meio ambiente, bem como as que representam provedores de serviços ambientais, como povos indígenas, comunidades tradicionais, agricultores familiares e empreendedores familiares rurais.”

Seção VI

Do Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA)

~~Art. 16. (VETADO).~~

Art. 16. Fica instituído o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA), mantido pelo órgão gestor do PFPSA, que conterà, no mínimo, os contratos de pagamento por serviços ambientais realizados que envolvam agentes públicos e privados, as áreas potenciais e os respectivos serviços ambientais prestados e as metodologias e os dados que fundamentaram a valoração dos ativos ambientais, bem como as informações sobre os planos, programas e projetos que integram o PFPSA. (Promulgação partes vetadas)

§ 1º O CNPSA unificará, em banco de dados, as informações encaminhadas pelos órgãos federais, estaduais e municipais competentes, pelos agentes privados, pelas Oscip e por outras organizações não governamentais que atuarem em projetos de pagamento por serviços ambientais.

§ 2º O CNPSA será acessível ao público e integrado ao Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (Sinima), ao Sistema de Informação sobre a Biodiversidade Brasileira (SiBBr) e ao Sistema de Cadastro Ambiental Rural (Sicar).”

CAPÍTULO IV

DOS INCENTIVOS

~~Art. 17. (VETADO).~~

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

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

Art. 18. (VETADO).

Art. 19. (VETADO).

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 20. Para o cumprimento do disposto nesta Lei, a União poderá firmar convênios com Estados, com o Distrito Federal, com Municípios e com entidades de direito público, bem como termos de parceria com entidades qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público, nos termos da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.

Art. 21. As receitas oriundas da cobrança pelo uso dos recursos hídricos de que trata a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, poderão ser destinadas a ações de pagamento por serviços ambientais que promovam a conservação e a melhoria da quantidade e da qualidade dos recursos hídricos e deverão ser aplicadas conforme decisão do comitê da bacia hidrográfica.

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

Art. 23. O § 9º do art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VIII:

“Art. 12.
.....

.....

§ 9º
.....

.....

VIII - a participação em programas e ações de pagamento por serviços ambientais.
.....”

(NR)

Art. 24. O art. 10 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso V:

“Art. 10.

.....

V - as áreas com remanescentes de vegetação nativa efetivamente conservada não protegidas pela legislação ambiental e não submetidas a exploração nos termos do inciso IV do § 3º do art. 6º desta Lei.” (NR)

Art. 25. O inciso I do **caput** do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar acrescido do seguinte item 45:

“Art. 167.

I

-

.....

45. do contrato de pagamento por serviços ambientais, quando este estipular obrigações de natureza **propter rem** ;

.....”

(NR)

Art. 26. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 13 de janeiro de 2021; 200º da Independência e 133º da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO

Tercio Issami Tokano

Paulo Guedes

Tereza Cristina Corrêa da Costa Dias

Bento Albuquerque

Ricardo de Aquino Salles

José Levi Mello do Amaral Júnior

ANEXO 2 – LEI Nº18.427, 13.07.2023 (D.O. 14.07.2023)

LEI Nº18.427, 13.07.2023 (D.O. 14.07.2023)

**INSTITUI A POLÍTICA ESTADUAL SOBRE
PAGAMENTO POR SERVIÇOS
AMBIENTAIS DO CEARÁ.**

O GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ.

Faço saber que a Assembleia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

\CAPÍTULO I

DOS OBJETIVOS, DAS DIRETRIZES E DAS DEFINIÇÕES

Art. 1ºFica instituída a Política Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará, com o objetivo de promover, incentivar e fomentar a preservação, a conservação, a manutenção e o incremento dos serviços ambientais no Estado do Ceará.

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

I – ecossistema: complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de microrganismos e o seu meio inorgânico que interagem como uma unidade funcional;

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

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

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

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

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

III – serviços ambientais: atividades individuais ou coletivas que favorecem a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos, tais como:

- a) o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono;
- b) a conservação da beleza cênica natural;
- c) a conservação da biodiversidade;
- d) a conservação da geodiversidade;
- e) a conservação das águas e dos serviços hídricos;
- f) a regulação do clima;
- g) a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico;
- h) a conservação e o melhoramento do solo;
- i) a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito; e
- j) a conservação do conhecimento e da biodiversidade pelos povos e pelas comunidades tradicionais.

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;

V – pagador de serviços ambientais: poder público, organização da sociedade civil ou agente privado, pessoa física ou jurídica, de âmbito nacional ou internacional, que provê o pagamento dos serviços ambientais, nos termos do inciso IV deste *caput*;

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

VII – ativo ambiental: unidade métrica transacionável gerada a partir de um programa, subprograma ou projeto que tenha certificado:

- a) a redução de emissões de gases de efeito estufa; ou
- b) um ganho ambiental em referência à determinada linha de base;

VIII – padrão de certificação: sistema de uma determinada instituição para a realização de verificação de conformidade de um programa, subprograma ou projeto com relação a uma metodologia e a critérios de elegibilidade;

IX – registro: cadastro e contabilização do programa, dos subprogramas e projetos, que devem descrever os serviços ambientais e bens ecossistêmicos, bem como de potenciais reduções de emissões verificáveis, objetivando a criação de um ambiente de transparência, credibilidade, rastreabilidade e interoperabilidade;

X – sistema de registro: sistema físico ou eletrônico de cadastro e contabilização de unidades registráveis de serviços ambientais, de serviços e bens ecossistêmicos e créditos deles resultantes vinculados ao programa, aos subprogramas e projetos, visando à criação de um ambiente de transparência, credibilidade, integridade, não duplicidade, rastreabilidade e interoperabilidade;

XI – programa: conjunto de subprogramas e projetos relacionados, gerenciados de modo coordenado, direcionados à manutenção e ao melhoramento dos serviços ambientais no Estado do Ceará;

XII – subprogramas: conjuntos de diretrizes, ações e projetos direcionados para manutenção de determinados serviços e bens ambientais, dentro de cada programa;

XIII – projetos: ações, delimitadas no tempo, que são empreendidas para estabelecer o desenvolvimento e a manutenção de determinados serviços e bens ambientais no âmbito de um programa ou subprograma.

Art. 3º São objetivos da Política Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará:

I – promover a manutenção, a provisão de bens e serviços ambientais, a geração de ativos ambientais e, conseqüentemente, a proteção e a conservação de serviços ambientais;

II – estabelecer e promover instrumentos econômico-financeiros capazes de contribuir para a conservação e proteção dos serviços ambientais;

III – valorizar os bens e serviços ambientais dos biomas do Estado, além de auxiliar no fortalecimento dos agentes, públicos ou privados, envolvidos na promoção do desenvolvimento sustentável no Estado do Ceará;

IV – coordenar as ações desta Política com outras políticas e programas que possam contribuir com a mitigação e a adaptação à mudança do clima;

V – cooperar para o desenvolvimento de programas e ações conjuntas entre os Municípios, Estados e a União e entre o Poder Público Estadual e o setor privado;

VI – fomentar o desenvolvimento de metodologias sobre serviços ambientais, com foco em aprimorar os processos e as práticas para identificação, mensuração e valoração dos serviços ambientais;

VII – promover a criação, a implantação, a ampliação, o aprimoramento, a manutenção e a gestão de corredores ecológicos, áreas protegidas, florestas modelos e outras áreas conservadas ambientalmente, observadas as diretrizes apontadas pelo órgão competente;

VIII – estabelecer mecanismos de gestão, de implantação e de monitoramento das ações;

IX – contribuir para a redução da pobreza, a inclusão social e a melhoria das condições de vida das pessoas que vivem nas áreas de provisão dos serviços ambientais;

X – reconhecer e valorizar a agricultura familiar, os povos indígenas e as comunidades tradicionais e seus conhecimentos quanto ao seu papel para a manutenção dos serviços ambientais, dos recursos naturais e dos patrimônios ambiental e cultural; e

XI – propiciar e estimular a adesão à Política Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais, por meio da divulgação das informações, da capacitação de entidades públicas e privadas e da criação de um mercado de pagamento por serviços ambientais.

Parágrafo único. Os órgãos e as entidades do Poder Executivo Estadual executarão a Política Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará, respeitadas as suas finalidades e suas competências.

Art. 4º A Política Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará será implementada em consonância com a Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais – PNPSA, observadas as especificidades do Estado do Ceará, e atenderá aos seguintes princípios:

I – sustentabilidade social, econômica, ambiental e cultural;

II – prevenção e precaução;

III – poluidor-pagador e usuário-pagador;

IV – protetor-recebedor e provedor-recebedor;

V – justiça ambiental;

VI – vedação do retrocesso e da proteção deficiente;

VII – transparência e prestação de contas;

VIII – direito da sociedade à informação e ao controle social;

IX – educação e conscientização ambiental;

X – cooperação entre poder público, iniciativa privada, meio acadêmico e sociedade;

XI – responsabilidade integral e compartilhada;

XII – manejo ecossistêmico integrado;

XIII – gestão compartilhada dos recursos provenientes dos serviços ambientais, com a participação das comunidades locais, de instituições governamentais e não governamentais;

XIV – proteção da biodiversidade e dos valores culturais associados como bens de interesse público;

XV – proteção às comunidades tradicionais e aos povos indígenas; e

XVI – promoção da inovação e das atividades científicas e tecnológicas, considerando a interrelação com o conhecimento tradicional.

Parágrafo único. A contratação do pagamento por serviços ambientais deverá observar a importância ecológica da área e terá como prioridade os serviços providos por comunidades tradicionais, povos indígenas, agricultores familiares e empreendedores familiares rurais definidos nos termos da Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006.

CAPÍTULO II

DO PROGRAMA ESTADUAL SOBRE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

Seção I

Do Programa, dos Subprogramas e do Colegiado

Art. 5º O Programa Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará será instituído e executado pela Secretaria do Meio Ambiente e Mudança do Clima do Estado do Ceará – Sema, com o fim de alcançar os objetivos desta Lei.

Art. 6º O Programa Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará será regido por regulamento próprio, que deverá prever, no mínimo, os seguintes subprogramas:

I – Subprograma de Conservação do Solo e Combate e Prevenção à Desertificação;

II – Subprograma de Conservação das Águas e dos Recursos Hídricos;

III – Subprograma de Conservação da Biodiversidade;

IV – Subprograma de Gerenciamento Costeiro e Marinho;

V – Subprograma de Manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito;

VI – Subprograma de Regulação do clima; e

VII – Subprograma de Gerenciamento de Resíduos Sólidos.

Parágrafo único. Outros subprogramas poderão ser criados e regulados no âmbito desta Lei, por meio de decreto do Poder Executivo.

Art. 7º O regulamento do Programa Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará deverá prever:

I – as áreas prioritárias para implementação do pagamento de serviços ambientais;

II – o rol de priorização dos provedores de serviços ambientais;

- III – os requisitos mínimos para participação no Programa;
- IV – as hipóteses de vedação de recebimento de recurso público, incentivos e outras vantagens;
- V – os critérios mínimos de definição de métrica de valoração dos serviços ambientais;
- VI – a definição das metodologias de caracterização socioeconômica e ambiental utilizadas no Programa; e
- VII – a perspectiva de captação de recursos para os subprogramas instituídos no próprio regulamento.

Art. 8ºO Programa contará com órgão colegiado, com atribuição de:

- I – propor prioridades e critérios de aplicação dos recursos;
- II – monitorar a conformidade dos investimentos realizados com os objetivos e as diretrizes da Política Estadual, bem como propor os ajustes necessários à implementação do Programa;
- III – avaliar o Programa e sugerir as adequações necessárias;
- IV – manifestar-se, anualmente, sobre as aplicações de recursos e sobre os critérios de métrica de valoração, de validação, de monitoramento, de verificação e de certificação dos serviços ambientais utilizados pelos órgãos competentes.

§ 1ºO órgão colegiado previsto no *caput* terá composição definida em decreto do Poder Executivo, forma paritária, incluindo os representantes do Estado, do setor produtivo e da sociedade civil, podendo as instituições acadêmicas regularmente reconhecidas pelo Ministério da Educação atuar como consultores *ad hoc*.

§ 2ºA participação no órgão colegiado previsto no *caput* é considerada de relevante interesse público.

§ 3ºO órgão colegiado poderá solicitar informações relevantes para realizar suas atribuições às demais secretarias, aos conselhos e órgãos da Administração Pública.

§ 4ºO órgão colegiado terá regulamento próprio, a ser definido em decreto do Poder Executivo, com previsão dos critérios de indicação, de mandatos e de atribuições.

Seção II

Dos contratos de serviços ambientais

Art. 9ºA adesão ao Programa será voluntária e formalizada por contrato, nos termos estabelecidos por esta Lei e pelo regulamento.

Art. 10.Os contratos de que trata esta Lei regulam-se por suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

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

Art. 11.O regulamento definirá as cláusulas essenciais para cada tipo de contrato de pagamento por serviços ambientais, consideradas obrigatórias aquelas relativas:

I – aos direitos e às obrigações do provedor, incluídas as ações de manutenção, de recuperação e de melhoria ambiental do ecossistema por ele assumidas e os critérios e os indicadores da qualidade dos serviços ambientais prestados;

II – aos direitos e às obrigações do pagador, incluídos as formas, as condições e os prazos de realização da fiscalização e do monitoramento;

III – às condições de acesso, pelo poder público, à área objeto do contrato e aos dados relativos às ações de manutenção, de recuperação e de melhoria ambiental assumidas pelo provedor, em condições previamente pactuadas e respeitados os limites do sigilo legal ou constitucionalmente previsto.

Art. 12.Os contratos de pagamento por serviços ambientais que envolvam recursos públicos ou que sejam objeto dos incentivos tributários previstos nesta Lei estarão sujeitos à fiscalização pelos órgãos competentes do poder público.

Parágrafo único.Os contratos de pagamento por serviços ambientais, independentemente de uso dos recursos públicos, estão sujeitos à validação por entidade técnico-científica independente, na forma do regulamento.

Seção III

Do Registro e do Cadastro Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais – CEPSA

Art. 13.A Sema adotará sistema de registro eletrônico, de forma a padronizar e sistematizar os inventários, os cadastros e as contabilizações:

I – dos ativos ambientais, resultantes, dentre outros, das emissões evitadas derivadas do desmatamento e da degradação florestal;

II – do melhoramento dos serviços ambientais por meio de reflorestamento, recuperação de áreas degradadas e da conservação e recuperação do solo e das reservas hídricas, inclusive em Unidades de Conservação legalmente instituídas no território do Estado do Ceará;

III – dos ativos ambientais comercializados por meio de transação nacional ou internacional, em mercado regulado ou não regulado;

IV – dos créditos de serviços ambientais resultantes das atividades de projeto realizadas no âmbito desta Política; e

V – das emissões de gases de efeito estufa das atividades produtivas realizadas no Estado do Ceará.

§ 1º O Cadastro Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais – CEPSA operará sob as diretrizes da Sema, ainda que ocorra a delegação da operacionalização do sistema para outra instituição pública, nos termos desta Lei e das demais legislações em vigor.

§ 2º As informações constantes do CEPSA deverão ter caráter público, servindo para os propósitos de equilíbrio contábil entre os diversos níveis de atuação do Estado, bem como para a integração e a cooperação com os registros municipais, nacionais e internacionais correspondentes.

§ 3º As informações contidas no CEPSA, respeitada a legislação em vigor, poderão ser encaminhadas às competentes instituições nacionais e internacionais para fins de contabilidade e divulgadas na rede mundial de computadores.

§ 4º O CEPSA poderá se utilizar das informações de outros instrumentos legalmente previstos na legislação ambiental federal ou estadual.

Art. 14. Membros da sociedade civil e do setor produtivo poderão apresentar projetos privados para integrarem e se beneficiarem do Programa Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará e de seus Subprogramas.

§ 1º Os projetos privados que desejarem ser integrados e beneficiados pelo Programa Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará e seus Subprogramas deverão submeter solicitação de cadastramento e registro no CEPSA, devendo ser observado que:

I – serão considerados provedores de serviços ambientais, para efeitos de aprovação e registro, aqueles que promovam ações legítimas de preservação, conservação, recuperação e uso sustentável de recursos naturais adequados e convergentes com as diretrizes desta Lei;

II – o direito de se habilitar aos benefícios previstos no subprograma somente se constitui após a aprovação do projeto e respectivo registro, nos termos do regulamento, com o cumprimento dos compromissos assumidos;

III – os beneficiários financeiros de outros programas de proteção e conservação do meio ambiente instituídos pelo Estado do Ceará não poderão receber apoio financeiro proveniente de Programa ou Subprogramas de que trata esta Lei.

§ 2º Para a obtenção do registro de que trata o § 1.º deste artigo, o proponente do projeto deverá atender aos requisitos estabelecidos em regulamento pela Sema.

§ 3º Enquanto não instituído o CEPSA, o cadastro dos projetos deverá ser efetuado no âmbito da Sema, devendo passar a constar do registro após a sua implementação e operacionalização.

§ 4º Para a obtenção do registro de que trata o § 1.º deste artigo, os proponentes deverão adotar padrões de certificação e metodologias que obtiverem homologação prévia da Sema, conforme regulamento.

Seção IV

Dos requisitos e da elegibilidade para o Programa Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará

Art. 15. São requisitos gerais para participação no Programa Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará:

- I – enquadramento em um dos subprogramas definidos para o Programa;
- II – nos imóveis privados, comprovação de uso ou ocupação regular do imóvel, por meio de inscrição no Cadastro Ambiental Rural – CAR;
- III – formalização de contrato específico;
- IV – outros estabelecidos em regulamento.

Art. 16. Para os efeitos deste Programa, são elegíveis para o desenvolvimento de projetos, individual ou conjuntamente:

- I – as áreas cobertas com vegetação nativa;
- II – as áreas sujeitas a restauração ecossistêmica, a recuperação da cobertura vegetal nativa ou a plantio agroflorestal;
- III – as unidades de conservação nos termos da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000;
- IV – as paisagens de grande beleza cênica, prioritariamente em áreas especiais de interesse turístico;
- V – as áreas de exclusão de pesca, assim consideradas aquelas interditadas ou de reservas, onde o exercício da atividade pesqueira seja proibido transitória, periódica ou permanentemente, por ato do poder público;
- VI – as áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade, assim definidas pela Sema;
- VII – terras indígenas, territórios quilombolas e outras áreas legitimamente ocupadas por populações tradicionais, mediante consulta prévia, nos termos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais.

§ 1º Os projetos desenvolvidos em unidades de conservação deverão ter o acompanhamento do respectivo órgão gestor ou do proprietário particular no caso de Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN, com o intuito de assegurar os objetivos de conservação da

unidade e a proteção e promoção dos direitos das populações tradicionais legalmente residentes, quando existentes.

§ 2º Os recursos decorrentes do pagamento por serviços ambientais pela conservação de vegetação nativa em terras indígenas serão aplicados em conformidade com os planos de gestão territorial e ambiental de terras indígenas, ou documentos equivalentes, elaborados pelos povos indígenas que vivem em cada terra.

Art. 17. Em relação aos imóveis privados, são elegíveis para provimento de serviços ambientais:

I – os situados em zona rural inscritos no CAR, previsto na Lei Federal n.º 12.651, de 25 de maio de 2012;

II – os situados em zona urbana que estejam em conformidade com o plano diretor de que trata o § 1.º do art. 182 da Constituição Federal e com a legislação dele decorrente;

III – as Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPNs e as áreas das zonas de amortecimento e dos corredores ecológicos cobertas por vegetação nativa, nos termos da Lei Federal n.º 9.985, de 18 de julho de 2000.

Parágrafo único. Os projetos realizados em RPPNs localizadas em áreas prioritárias da conservação da natureza, em pequenas propriedades rurais e em unidades de conservação, desde que atendidos os requisitos desta Lei, terão preferência no recebimento de recursos provenientes dos instrumentos de incentivo econômico e financeiro da Política Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará.

Art. 18. São elegíveis para pagamento por serviços ambientais com uso de recursos públicos, conforme definido em regulamento, as Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e outras áreas ambientalmente protegidas nos termos da legislação ambiental, consideradas críticas para o abastecimento público de água ou em áreas prioritárias para restauração e conservação da diversidade biológica em processo de desertificação ou avançada fragmentação, assim consideradas pela Sema ou por órgãos competentes.

Seção V

Das vedações à aplicação de recursos públicos

Art. 19. É vedada a aplicação de recursos públicos para pagamento por serviços ambientais:

I – a pessoas físicas e jurídicas inadimplentes em relação a termo de ajustamento de conduta ou de compromisso firmado com os órgãos competentes com base nas Leis n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, e n.º 12.651, de 25 de maio de 2012;

II – referente às áreas embargadas pelos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, conforme disposições da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012.

CAPÍTULO III

DAS MODALIDADES DE PAGAMENTOS

Art. 20. São modalidades de pagamento por serviços ambientais:

I – pagamento direto, monetário ou não monetário;

II – prestação de melhorias sociais a comunidades rurais e urbanas;

III – compensação vinculada a certificado de redução de emissões por desmatamento e degradação;

IV – títulos verdes (green bonds) e azuis (blue bonds);

V – comodato;

VI – Cota de Reserva Ambiental – CRA, instituída pela Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012.

§ 1º Outras modalidades de pagamento por serviços ambientais poderão ser estabelecidas por regulamento.

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

Art. 21. O pagamento por serviços ambientais nos programas, projetos e contratos que envolvam recursos ou incentivos do Poder Público dependerá de verificação e comprovação das ações, conforme definido em regulamento.

CAPÍTULO IV

DAS METODOLOGIAS E DA VALORAÇÃO

Art. 22. A definição de metodologia de métrica de valoração do serviço ambiental prestado e a previsão de seu reajuste deverão ser realizadas a cada caso, devendo considerar as particularidades inerentes a cada serviço, respeitadas as definições previstas na legislação ambiental.

§ 1º A definição das métricas de valoração adotadas no Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais serão definidas em regulamento.

§ 2º Nos contratos de pagamento por serviços ambientais que envolvam recursos públicos ou que sejam objeto dos incentivos tributários previstos nesta Lei, competirá à Secretaria do Meio Ambiente e Mudança do Clima do Estado do Ceará – Sema definir a metodologia de métrica de valoração adotada.

CAPÍTULO V

DA INSTRUMENTALIZAÇÃO

Seção I

Órgãos públicos de Planejamento e Gestão

Art. 23.São responsáveis pelo planejamento, pela implementação e pela gestão da Política Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará, na medida de suas competências, os seguintes órgãos da administração pública estadual:

I – Sema; e

II – órgão colegiado estabelecido no art. 8.º.

Parágrafo único.No âmbito da implementação da Política Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará, poderá a Sema atuar em cooperação e coordenação com os municípios do Estado do Ceará.

Art. 24.No âmbito do Programa Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará, à Sema compete:

I – estabelecer normas infralegais complementares para a regulação e implementação da Política Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará;

II – operacionalizar ou delegar a operacionalização do Programa, dos Subprogramas e Projetos, nos termos estabelecidos por esta Lei;

III – aprovar, após consulta e manifestação ao órgão colegiado, nos termos do regulamento, as metodologias do Programa e dos Subprogramas apresentados por provedores e desenvolvedores de projetos ambientais que estejam inseridos em algum programa estadual;

IV – criar, propor ou homologar padrões e metodologias para desenvolvimento de Programa, dos Subprogramas e Projetos;

V – autorizar ou efetuar o registro dos projetos que pretendam se beneficiar do Programa e Subprogramas de que trata esta Lei;

VI – autorizar e definir o escopo do monitoramento da redução de emissões de gases de efeito estufa, bem como monitorar o cumprimento das metas e dos objetivos estabelecidos em cada Programa, Subprograma ou Projeto, podendo, para tanto, utilizar-se, entre outros instrumentos legais;

VII – criar, implementar e validar padrões e metodologias de registro e certificação; e

VIII – credenciar entidades, públicas ou privadas, para validar, verificar, registrar e operar projetos no âmbito do Programa e dos Subprogramas de que trata esta Lei.

Parágrafo único.A Sema poderá contratar, periodicamente, e na forma da legislação, auditorias externas independentes para avaliar os impactos do Programa e de seus subprogramas e submetê-los a avaliação do órgão colegiado.

Seção II

Dos Instrumentos de Incentivo Econômico e Financeiro

Art. 25.O Fundo Estadual do Meio Ambiente – Fema, criado pela Lei Complementar Estadual n.º 231, de 13 de janeiro de 2021, funcionará como instrumento de incentivo econômico e financeiro da Política Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará, na medida de suas competências e de seus objetivos.

Parágrafo único. Receitas decorrentes da negociação de ativos ambientais públicos gerados a partir de Programa e dos Subprogramas de que trata esta Lei passam a compor o Fundo Estadual do Meio Ambiente – Fema e serão destinadas, em sua totalidade, para a Política Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará.

Art. 26. Fica o Estado do Ceará autorizado a captar recursos em fundos nacionais e internacionais, junto às instituições de âmbito supranacional e às internacionais, organismos multilaterais para realização dos objetivos desta Lei, devendo os recursos obtidos a esse fim serem revestidos, em sua totalidade, para a Política Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará.

Art. 27.O Estado do Ceará, por legislação própria, poderá, por si ou por outra instituição conveniada, instituir instrumentos de incentivo econômico, financeiro e tributário no âmbito da Política Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará:

I – incentivos econômicos, administrativos e creditícios concedidos pelo Estado ou por instituição conveniada aos beneficiários da Política Estadual sobre Serviços Ambientais do Ceará;

II – crédito financeiro a juros diferenciados para atividades que promovam a manutenção da integridade dos serviços ambientais, tais como programas de reflorestamento, implementação de técnicas agropecuárias sustentáveis, tratamento de efluentes industriais; e

III – incentivos tributário e fiscal: incidentes de tributos sobre atividades/produtos que promovam a degradação dos serviços ambientais; repartição do ICMS com participação diferenciada para municípios que adotem políticas de desenvolvimento sustentável; diferimento, redução da base de cálculo, isenção, crédito outorgado e outros incentivos fiscais relativos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, em operações baseadas no desenvolvimento sustentável.

CAPÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 28. Para o cumprimento do disposto nesta Lei, o Estado do Ceará poderá firmar convênios com municípios e com entidades de direito público, nos termos da Lei Federal n.º 9.790, de 23 de março de 1999.

Art. 29. Salvo disposição contrária em Lei, aplicam-se ao Programa e aos Subprogramas e Projetos os Instrumentos de Planejamento, Gestão e Operação Econômicos, Financeiros e Tributários constantes desta Lei.

Parágrafo único. As atividades, as ações, os programas, os subprogramas e os projetos que estejam em consonância com os objetivos desta Lei e que já se encontrem em desenvolvimento na data da sua publicação poderão, no prazo de 12 (doze) meses, contados a partir da vigência da regulamentação desta Lei, comunicar a sua existência e solicitar o seu reconhecimento e integração na Política Estadual sobre Pagamento por Serviços Ambientais do Ceará junto à Sema, por meio do CEPSA.

Art. 30. A Sema poderá expedir normas de regulamentação visando ao fiel cumprimento da presente Lei.

Art. 31. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no que couber.

Art. 32. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DA ABOLIÇÃO, DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza,
13 de julho de 2023.

Elmano de Freitas da Costa
GOVERNADOR DO ESTADO