



PARECER N° , DE 2015

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 276, de 2013, do Senador Blairo Maggi, que *institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA)*.

Relator: Senador **ROBERTO ROCHA**

I – RELATÓRIO

A proposição em exame é o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 276, de 2013, do Senador Blairo Maggi, que *institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA)*.

O PLS constitui-se de 12 artigos. O art. 1º trata do objeto da Lei. O art. 2º apresenta os objetivos da Política, e o art. 3º estabelece os conceitos de bens ambientais, serviços ambientais (classificados como de regulação, de suporte, de suprimento e culturais) e pagamento por serviços ambientais.

O §1º do art. 3º remete ao regulamento a descrição dos serviços ambientais, e o § 2º considera fornecedores de bens e serviços ambientais as pessoas físicas e jurídicas que atuam nos setores de indústria, comércio, transportes, resíduos, construção civil, agricultura, florestas e outros usos do meio ambiente.

O art. 4º estabelece os princípios e diretrizes da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, enquanto o art. 5º dispõe sobre os beneficiários de bens e serviços.

Os instrumentos de implantação e gestão da PNPSA são tratados no art. 6º, cujo §1º institui o Cadastro Ambiental Urbano (CAUrb), com a finalidade de reunir informações, na forma do regulamento, sobre os bens e



serviços ambientais existentes ou prestados no meio urbano. Conforme o §2º, o registro de bens e serviços ambientais no Cadastro Ambiental Rural (CAR) ou no CAUrb é condição necessária para a realização de Pagamento por Serviços Ambientais e dependerá da certificação, nos termos da Lei e do regulamento.

Pelo § 3º o Poder Público encarregar-se-á pela regulamentação do processo de Certificação de Bens e Serviços Ambientais, podendo ainda o regulamento dispor sobre a delegação desta atribuição a entidades privadas, desde que previamente credenciadas pelo órgão competente.

O art. 7º altera o art. 8º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, para acrescentar às competências do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) a de avaliar e aprovar metodologias de inventários, de avaliação, mensuração e valoração de bens e serviços ambientais, e a de regulamentar o processo de certificação de bens e serviços ambientais.

O art. 8º cria o Fundo Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (FNPSA), de natureza contábil, com a finalidade de financiar as ações da PNPSA, dentro dos critérios estabelecidos na Lei e em seu regulamento, e dispõe sobre suas fontes de recursos.

O art. 9º dá nova redação ao inciso XI do §4º do art. 5º da Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, que criou o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – FNMC, para incluir entre os destinos dos recursos do fundo as atividades de “pagamentos por serviços ambientais às pessoas físicas ou pessoas jurídicas fornecedoras de serviços ambientais que resultem na estocagem de carbono, atrelada a outros serviços ambientais, na forma da Lei e do regulamento”.

O art. 10 estatui que os valores arrecadados em pagamento de multas por infração ambiental de que trata o art. 73 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), sejam destinados também ao Fundo Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (FNPSA), conforme dispuser o órgão arrecadador federal.

O art. 11 autoriza o Poder Público Federal a realizar convênios com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para promover as ações de implantação da PNPSA, conforme o regulamento.



E, por fim, o art. 12 trata da cláusula de vigência.

Na Justificação do Projeto o autor lembra os debates em torno da aprovação do Novo Código Florestal, que resultou na promulgação da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Argumenta que os dispositivos sobre o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) contidos na Lei do Código Florestal são ainda genéricos e não alcançam todo o universo de serviços ambientais, cujo número é variável e crescente, conforme a comunidade científica debate e estuda este tema. Propõe, portanto, a instituição de uma Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), com o objetivo de classificar, inventariar, cadastrar, avaliar e valorar os bens e serviços ambientais e seus provedores.

O PLS nº 276, de 2013, foi distribuído às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); de Assuntos Econômicos (CAE); e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), cabendo à última a decisão terminativa. Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do inciso I do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias.

A matéria veiculada não é de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF) e não está no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional ou da Câmara dos Deputados, expresso nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

Quanto à espécie normativa a ser utilizada, verifica-se que a opção por um projeto de lei ordinária se revela correta, pois a matéria não está reservada pela Constituição Federal à lei complementar.

No tocante à juridicidade, a Proposição também se afigura correta, pelos seguintes motivos: a edição de lei é a forma adequada para o alcance dos objetivos pretendidos; a matéria nela tratada inova o ordenamento jurídico;



possui o atributo da generalidade; se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio; e se afigura dotada de potencial coercitividade.

No que se refere à técnica legislativa, a redação não demanda reparos, estando, portanto, vazada na boa técnica legislativa de que trata a Lei Complementar nº 95, de 1998, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 107, de 2001.

Não obstante o mérito da Proposição ainda venha a ser apreciado na CAE e CMA, cumpre destacar que matéria semelhante está sendo também tratada por diversas proposições no âmbito da Câmara dos Deputados (CD).

Destaca-se o Projeto de Lei (PL) nº 792, de 2007, do Deputado Anselmo de Jesus (que tem como apensados os Projetos de Lei nºs 1.190, 1.667, 1.920, 1.999 e 2.364, de 2007; Projetos de Lei nºs 5.528, 5.487, 6.005 e 6.204, de 2009, e Projeto de Lei nº 7.061, de 2010). Esse PL foi objeto de intensas discussões, que envolveram inclusive o Poder Executivo, e recebeu na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da CD relatório favorável do Deputado Jorge Khoury, com apresentação de substitutivo, o qual apresenta disposições que, acreditamos, podem ser incorporadas ao PLS nº 276, de 2013, aperfeiçoando-o.

Não obstante possa haver divergência teórica quanto aos conceitos envolvidos no tema, julgamos oportuno aproveitar o acúmulo de discussão já realizada na Câmara dos Deputados e, por isso, relevante incorporar novos conceitos no PLS em análise, alterando incisos do art. 3º. O conceito de serviços ecossistêmicos, prestados naturalmente pelos ecossistemas, diferencia-se de serviços ambientais, de iniciativa humana individual ou coletiva, que promovem alterações positivas nos ecossistemas. Neste sentido, consideramos que a subdivisão dos serviços ambientais contida no PLS (serviços de provisão, suporte, regulação e culturais) é, na verdade, uma subdivisão dos serviços ecossistêmicos.

Achamos ainda pertinente especificar no conceito de pagamentos dos serviços ambientais que estes sejam realizados mediante contratos (inciso IV do art. 3º). Para tanto, incluímos também no PLS um artigo, inspirado no PL 792, de 2007, para tratar de tais contratos.



No § 2º do art. 3º chamamos os fornecedores de serviços ambientais de ‘provedores’ e permitimos que possam ser pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado.

Outros aprimoramentos à regulação do tema, desenvolvidos pela Câmara dos Deputados, podem ser incorporados à Proposição em análise. Assim sendo, sugerimos no art. 4º que entre os princípios e diretrizes da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais se inclua a fundamental integração e a coordenação da execução das políticas públicas e programas de meio ambiente, agricultura, energia, pesca, aquicultura, desenvolvimento urbano e de pagamentos por serviços ambientais, sob responsabilidade da União, estados, Distrito Federal e municípios, com vistas ao apoio às iniciativas de provimento de serviços ambientais e à manutenção, recuperação ou melhoramento dos serviços ecossistêmicos.

Incluímos entre os instrumentos de implantação da Política um Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, cujas informações integrarão o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA), instituindo-o por meio da inclusão de um parágrafo no art. 6º.

Para sanar possível constitucionalidade formal de vício de iniciativa, modificamos também o art. 7º. O artigo citado inclui competências do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo do Poder Executivo, na Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, de 1981, resultando em vício de iniciativa (CF, art. 61, § 1º, II, e).

Alteramos o art. 8º para autorizar o Poder Executivo a criar o Fundo Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais, e para incluir mais fontes de recursos, como os decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal; reversão dos saldos anuais não aplicados; e rendimentos que venha a auferir como remuneração decorrente de aplicação do seu patrimônio.

Trazemos ainda do art. 10 para o art. 8º a disposição de que podem constituir recursos do Fundo os valores arrecadados em pagamento de multas por infração ambiental de que trata o art. 73 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (a Lei de Crimes Ambientais), conforme dispuser o órgão arrecadador federal.



Incluímos ainda, nesse art. 8º, dois parágrafos, igualmente inspirados no PL da Câmara. O primeiro permite que parte dos recursos do FNPSA possa ser utilizada no custeio das ações de fiscalização, monitoramento e certificação dos serviços ambientais prestados, bem como no estabelecimento e administração dos respectivos contratos. O segundo parágrafo estabelece que 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 ao pagamento por serviços ambientais que promovam a conservação e o melhoramento da quantidade e da qualidade dos recursos hídricos, devendo ser aplicadas prioritariamente na bacia hidrográfica de origem, respeitado o previsto no plano da bacia.

Por fim, trazemos também do PL nº 792, de 2007, a dispensa de licitação para a seleção e contratação de provedores ou recebedores de serviços ambientais, assegurada a observância das exigências da legislação específica.

III – VOTO

Em razão do exposto, somos favoráveis à *aprovação* do Projeto de Lei do Senado nº 276, de 2013, com as emendas a seguir apresentadas.

EMENDA Nº 1-CCJ

Substitua-se nos incisos I e II do art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 276, de 2013, a expressão “serviços ambientais” por “serviços ecossistêmicos”.

EMENDA Nº 2-CCJ

Acrescente-se ao art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 276, de 2013, o seguinte inciso III, renumerando-se os demais:

“III - Serviços ambientais: iniciativas individuais ou coletivas que favoreçam a manutenção, a recuperação ou o melhoramento dos serviços ecossistêmicos;”

EMENDA Nº 3-CCJ



Dê-se ao inciso III do art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 276, de 2013, a seguinte redação:

“III - Pagamento por Serviço Ambiental: retribuição, monetária ou não, às atividades humanas que resultem na oferta de bens e serviços ambientais, realizada mediante contrato.”

EMENDA Nº 4-CCJ

Acrescente-se após a expressão “serviços ambientais” no §1º do art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 276, de 2013, a expressão “e ecossistêmicos”.

EMENDA Nº 5-CCJ

Dê-se ao inciso § 2º do art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 276, de 2013, a seguinte redação:

“§ 2º São considerados provedores de bens e serviços ambientais as pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, que atuam nos setores de indústria, comércio, transportes, resíduos, construção civil, agricultura, florestas e outros usos do meio ambiente.”

EMENDA Nº 6-CCJ

Acrescente-se ao art. 4º do Projeto de Lei do Senado nº 276, de 2013, o seguinte inciso XI:

“XI – a integração e a coordenação da execução das políticas públicas e programas de meio ambiente, agricultura, energia, pesca, aquicultura, desenvolvimento urbano e de pagamentos por serviços ambientais, sob responsabilidade da União, estados, Distrito Federal e municípios, com vistas ao apoio às iniciativas de provimento de serviços ambientais e à manutenção, recuperação ou melhoramento dos serviços ecossistêmicos.”

EMENDA Nº 7-CCJ



Acrescente-se ao art. 5º do Projeto de Lei do Senado nº 276, de 2013, o seguinte inciso III, renumerando-se os demais:

“III – o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, cujas informações integrarão o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA);”

EMENDA Nº 8-CCJ

Acrescente-se ao art. 5º do Projeto de Lei do Senado nº 276, de 2013, o seguinte § 2º, renumerando-se os demais:

“§ 2º Fica instituído o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais que, tendo como base as informações contidas no CAR e no CAUrb, na forma do regulamento, reunirá todos os dados das áreas contempladas pertinentes aos pagamentos por serviços ambientais realizados em cumprimento desta Lei.”

EMENDA Nº 9-CCJ

Dê-se ao art. 7º do Projeto de Lei do Senado nº 276, de 2013, a seguinte redação:

“**Art. 7º** As metodologias de inventário, de avaliação, de mensuração, de valoração e o processo de certificação de bens e serviços ambientais serão objeto de regulamento”.

EMENDA Nº 10-CCJ

Acrescente-se ao Projeto de Lei do Senado nº 276, de 2013, o seguinte art. 8º, renumerando-se os demais:

“**Art. 8º** Na contratação de pagamento por serviços ambientais serão cláusulas essenciais as relativas:

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



EMENDA N° 11-CCJ

Dê-se ao art. 8º do Projeto de Lei do Senado nº 276, de 2013, a seguinte redação:

“Art. 8º Fica o Poder Executivo autorizado a criar o Fundo Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (FNPSA), de natureza contábil, com a finalidade de financiar as ações da PNPSA, dentro dos critérios estabelecidos nesta Lei e em seu regulamento, constituído pelas seguintes fontes de recursos:”

EMENDA N° 12-CCJ

Acrescente-se ao art. 8º do Projeto de Lei do Senado nº 276, de 2013, os seguintes incisos, renumerando-se os demais:

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

VII - reversão dos saldos anuais não aplicados;

VIII - rendimentos que venha a auferir como remuneração decorrente de aplicação do seu patrimônio;

IX - os valores arrecadados em pagamento de multas por infração ambiental de que trata o art. 73 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, conforme dispuser o órgão arrecadador federal;”

EMENDA N° 13-CCJ

Acrescente-se ao art. 8º do Projeto de Lei do Senado nº 276, de 2013, os seguintes parágrafos:

“§ 1º Conforme regulamento, parte dos recursos do FNPSA poderá ser utilizada no custeio das ações de fiscalização, monitoramento e certificação dos serviços ambientais prestados, bem como no estabelecimento e administração dos respectivos contratos.



§ 2º As receitas oriundas da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, de que trata a Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, poderão ser destinadas ao pagamento por serviços ambientais que promovam a conservação e o melhoramento da quantidade e da qualidade dos recursos hídricos, devendo ser aplicadas prioritariamente na bacia hidrográfica de origem, respeitado o previsto no plano da bacia.”

EMENDA Nº 14-CCJ

Exclua-se o art. 10 do Projeto de Lei do Senado nº 276, de 2013.

EMENDA Nº 15-CCJ

Inclua-se no Projeto de Lei do Senado nº 276, de 2013, onde couber, o seguinte artigo, renumerando-se os demais.

“Art. X. O art. 50-F da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 50-F. O fundo especial de que tratam as alíneas “d” e “e” do inciso II dos arts. 48 e 49 desta Lei, os incisos IV e V do § 2º do art. 50 desta Lei e as alíneas “d” e “e” dos incisos I e II do art. 42-B da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, serão destinados para as áreas de educação, infraestrutura social e econômica, saúde, segurança, programas de erradicação da miséria e da pobreza, cultura, esporte, pesquisa, ciência e tecnologia, defesa civil, meio ambiente, em programas voltados para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, em programas de pagamento por serviços ambientais, e para o tratamento e reinserção social dos dependentes químicos.’ (NR)”

EMENDA Nº 16-CCJ

Inclua-se no Projeto de Lei do Senado nº 276, de 2013, onde couber, o seguinte artigo, renumerando-se os demais:

“Art. X. O art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“Art. 24.



.....
XXXIV – na seleção e contratação de provedores ou recebedores de serviços ambientais, assegurada a observância das exigências da legislação específica.

.....” (NR)

Sala da Comissão, 04 de novembro de 2015.

Senador JOSÉ MARANHÃO, Presidente

Senador ROBERTO ROCHA, Relator