

**PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO PELAS
COMISSÕES DE COMISSÕES DE AGRICULTURA,
PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO
RURAL; MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL; FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA EM
___/___/2020**

Apresentação: 18/12/2020 08:52 - PLEN
PRLP 1 => PL 5028/2019 (Nº Anterior: PL 312/2015)
PRLP n.1/0

**PROJETO DE LEI Nº 312, DE 2015
(SUBSTITUTIVO DO SENADO FEDERAL AO PL 5.028, DE
2019)**

Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais e altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 8.212, de 24 de julho de 1991, para adequá-las à nova política.

**Autores: Rubens Bueno e Arnaldo Jordy
Relator: Deputado Arnaldo Jardim**

I - RELATÓRIO

Retorna à Câmara dos Deputados o Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 312, de 2015, dos Srs. Rubens Bueno e Arnaldo Jordy, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais - PNPSA.

Aprovado nesta Casa em 3 de setembro de 2019, após estudos, audiências e intensos debates nas Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e no Plenário, o texto da Câmara foi encaminhado à Casa Revisora para apreciação.

Documento eletrônico assinado por Arnaldo Jardim (CIDADANIA/SP), através do ponto SDR_56339, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato da Mesa n. 80 de 2016.



No Senado Federal, a matéria tramitou como Projeto de Lei nº 5.028, de 2019, sendo apreciado pela Comissão de Meio Ambiente, onde recebeu parecer do Senador Fabiano Contarato, tendo sido aprovado pelo Plenário em 16 de dezembro de 2020. Compete a esta Casa, nesta fase, sua deliberação final, no âmbito do Poder Legislativo.

Designado relator do PL 312, de 2015, na Câmara dos Deputados, estudei profundamente esta matéria e, com o intuito de ampliar o conhecimento técnico acerca do tema, solicitei avaliações e sugestões às lideranças dos partidos representados na Câmara dos Deputados, às frentes parlamentares da agropecuária e ambientalista, bem como a diversas instituições de pesquisa e entidades relacionadas ao assunto.

Dessa forma, senhor Presidente, senhoras e senhores Deputados, sinto-me preparado para cumprir esta missão, com o conhecimento técnico, com o espírito público e a experiência política necessários à elaboração de um Parecer equilibrado do ponto de vista ambiental e que atenda aos anseios dos representantes da população brasileira neste Congresso Nacional.

Alguns pontos a destacar no substitutivo do Senado Federal

Inicialmente, gostaria de ressaltar que o Substitutivo do Senado Federal converge em mais de 90% com o da Câmara dos Deputados, com alterações que buscam, muitas vezes, reorganizar os dispositivos no texto do Projeto de Lei. Uma dessas alterações refere-se à possibilidade ou não de se estabelecer programas de PSA, com o uso de recursos públicos, em Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL), já sujeitas a restrição administrativa pelo Código Florestal.

O relator lembra que, conforme previsto na Lei 12.651, de 2012, as atividades de manutenção das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal são elegíveis para quaisquer pagamentos ou incentivos por serviços ambientais, configurando, essas ações, a “adicionalidade” requerida pelos mercados nacionais e internacionais de reduções de emissões certificadas de gases de efeito estufa”.

Além disso, conforme o Substitutivo em análise, deve ser permitido ao poder público, desde que indique áreas preferenciais, pagar ou oferecer algum tipo de incentivo para que um agente particular assuma um ônus que ele já teria por lei, em prol da coletividade. Essa mudança permitirá que programas que hoje promovem a recuperação de APP em áreas de pequenos produtores rurais continuem sendo referências de PSA no País.

Outra alteração trazida pelo substitutivo foi de caráter estrutural, com o deslocamento das seções II, III, IV, V e VI, pertencentes ao Capítulo II do PL, que trata da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, para o Capítulo III, que trata do Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais - PFPSA.

As cláusulas dos contratos de pagamento por serviços ambientais também foram objeto de análise e alteração. O texto aprovado na Câmara dos Deputados optou por listar de forma extensiva as cláusulas obrigatórias para o contrato a ser elaborado entre as partes. Para o relator, parece excessivo esse nível de detalhamento, propondo que seja remetido para regulamento essa definição.

Outro aperfeiçoamento proposto foi no nível de sua governança, a ser exercido por órgão colegiado, cuja criação foi prevista com atribuições como propor métricas de valoração, estabelecer instrumentos de monitoramento e definir os critérios de proporcionalidade no pagamento por serviços ambientais que envolvam recursos públicos. Para o relator, essas atribuições são de natureza extremamente técnica, o que exigiria critérios seletivos rigorosos para seus membros.

Mudanças pontuais também foram propostas, como a possibilidade de o órgão gestor estabelecer parcerias com cooperativas, associações civis e outras formas associativas que permitam dar escala às ações de PSA.

A vedação ao duplo pagamento por serviços ambientais provenientes de uma mesma área também foi excluída, ainda que fossem ressalvados os casos de fontes diversas em arranjo institucional para financiar um mesmo projeto.

O pleno acesso à área objeto do contrato foi revista. Pela nova proposta caberá ao regulamento definir as condições de acesso à área objeto do contrato. Segundo o substitutivo, o direito automático de todo e qualquer pagador de serviços ambientais é medida excessiva, especialmente se considerarmos que há programas de PSA que podem envolver grande quantidade de pagadores.

Foi incluída, entre as fontes de financiamento, a possibilidade de utilização de recursos de conversão de multa administrativas, de que trata o art.72, § 4º da Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Segundo o relatório, a origem dos recursos é um dos principais desafios para a implementação dessa política e a ampliação dessas fontes contribuirá para a sua efetivação.

Diante da preocupação com a inscrição, no Cadastro Ambiental Rural - CAR, das áreas de territórios quilombolas, terras indígenas e unidades de conservação, foi excluída essa exigência, haja vista que a ausência do registro pode se dar em função da omissão do próprio poder público. A esses grupos foi assegurada ainda, de forma explícita, a participação na composição do órgão colegiado previsto no PL.

Os títulos verdes, ou “green bonds” - títulos emitidos para a captação de recursos para investimentos em projetos de sustentabilidade, foram incluídos entre as modalidades de pagamento por serviços ambientais, com o intuito de viabilizar o desenvolvimento de instrumentos financeiros a partir de serviços ambientais.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Senhor presidente, nobres parlamentares, o bem-estar da sociedade depende significativamente dos serviços ecossistêmicos fornecidos pela natureza e as perdas no provimento desses serviços afetarão negativamente as populações. Logo, a decisão de proteger os ecossistemas e garantir o provimento de serviços ecossistêmicos é, acima de tudo, uma escolha ética.

O Brasil, como sabemos, é o país mais diverso do mundo e proteger esse imenso patrimônio ecológico é dever do Estado brasileiro, como bem determina o art. 225 da Constituição Federal.

O Projeto de Lei 312, de 2019 foi aprovado, na Câmara dos Deputados, com o objetivo de proporcionar uma “compensação” para que o possuidor de área com vegetação nativa a mantenha inalterada, ou que continuem a exercer as atividades que beneficiam a sua conservação. Essa legislação abre caminho para que se reconheçam essas boas práticas ambientais e que sejam assim remuneradas.

É importante observar que a legislação ambiental brasileira é detalhada, abrangente e rigorosa, sendo orientada por uma concepção de comando e controle, que visa reduzir os impactos negativos da ação humana por meio de penalizações, multas – é o princípio do “poluidor-pagador”.

A Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, ao contrário, busca inserir o princípio do estímulo e indução como forma de mudar comportamentos nocivos ao meio ambiente por meio da recompensa. O PSA constitui, assim, uma estratégia complementar à legislação de comando e controle, haja vista que a preservação ambiental terá maior eficácia quando se utilizar políticas de incentivo - o princípio do “provedor-recebedor”.

O PSA busca reconhecer as iniciativas sustentáveis, individuais ou coletivas, na conservação de áreas de vegetação nativa, no trabalho de recuperação de áreas degradadas, tanto na área rural quanto na área urbana.

Especialistas encaram esse pagamento como uma forma eficiente de incentivar a preservação ambiental, haja vista que concilia atividades de preservação com geração de renda principalmente no meio rural onde, geralmente, a manutenção de áreas preservadas é encarada como prejuízo pelos produtores.

Com a aprovação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais - PNPSA, a Câmara dos Deputados contribui para a solução de questões ambientais importantes como a emissão de gases efeito estufa, o desmatamento ilegal, as queimadas, a poluição do solo e dos rios,

atendendo ao anseio da sociedade brasileira e dando um exemplo para o mundo.

O Substitutivo do Senado Federal, como mencionei anteriormente, converge em mais de 90% com o da Câmara dos Deputados. O relatório trouxe aperfeiçoamentos relevantes ao texto aprovado nesta Casa, conferindo maior segurança jurídica na sua interpretação e implementação, especialmente no que diz respeito à aplicação de recursos públicos em Áreas de Preservação Permanente (APP) e em áreas de Reserva Legal (RL).

A manutenção da restrição aprovada pela Câmara dos Deputados, permitindo o uso de recursos públicos para pagamento de PSA em APP e RL apenas em bacias hidrográficas consideradas críticas para o abastecimento público de água, afrontaria à lei florestal nacional, trazendo insegurança jurídica decorrente dessa colisão de comandos legais.

As alterações na estrutura do Projeto de Lei, relativamente ao Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais – PNPSA, limitando a disciplina desses dispositivos à esfera da União, também foram benéficas. Manter essa redação poderia invalidar ou afetar de maneira negativa iniciativas subnacionais, tanto públicas quanto privadas.

Os outros aperfeiçoamentos trazidos pelo Substitutivo, por meritórios, foram todos acatados, entre os quais destacamos:

- remeter para o regulamento a definição das cláusulas dos contratos de pagamento por serviços ambientais;
- excluir, das competências do órgão Gestor do PFPSA, atribuições como propor métricas de valoração e estabelecer instrumentos de monitoramento;
- possibilitar que o órgão gestor estabeleça parcerias com cooperativas, associações civis e outras formas associativas que permitam dar escala às ações de PSA, no âmbito do PFPSA;
- excluir a vedação do duplo pagamento, com recursos públicos, por serviços ambientais provenientes de uma mesma área, haja vista

que uma mesma área pode gerar mais de um tipo de serviço ambiental, devendo ser igualmente remunerado pelo provimento.;

- excluir a exigência da inscrição no CAR das áreas de territórios quilombolas, terras indígenas e unidades de conservação; e

- utilizar recursos de conversão de multa administrativas, de que trata o art. 72, § 4º da Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 para a implementação dessa política.

No que tange à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, primeira a analisar e aprovar essa proposição, em 2015, entendemos que os aperfeiçoamentos produzidos no substitutivo do Senado Federal contemplam as expectativas do setor.

No que diz respeito à temática da Comissão de Finanças e Tributação, concluo pela adequação financeira e orçamentária, e, no mérito, pela aprovação da matéria,

Pelo exposto, no âmbito da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que discutiu amplamente o tema em 2019, voto pela aprovação do texto em tela.

Por fim, no tocante à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, voto pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, tendo em vista que o Substitutivo atende a todos os requisitos necessários.

Assim, diante do exposto, voto, no mérito, pela aprovação do substitutivo do Senado Federal, sem alterações.

Deputado Arnaldo Jardim
Relator