
1

PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS: PLANOS AMERICANO E BRASILEIRO¹

Aflaton Castanheira Maluf²

SUMÁRIO. 1. Introdução. 2. Pagamento por serviços ambientais nas Américas. 3. Pagamentos por serviços ambientais no Brasil. 3.1. Definição quanto a serviços ambientais. 3.2. Participantes. 3.3. Definições legais. 3.4. Definições doutrinárias. 3.5. Possíveis serviços ambientais. 3.6. O mercado de serviços ambientais. 3.7. A Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA). 3.8. O pagamento. 3.9. O contrato de pagamento de serviços ambientais. 3.10. Obrigação *propter rem*. 4. O registro do contrato pagamento de serviços ambientais. 5. Considerações finais. Referências.

1 INTRODUÇÃO

A Lei Federal n.º 12.651, de 25-5-2012 (Código Florestal brasileiro), teve como principal função a atualização das regras de proteção da vegetação nativa brasileira. E o fez ao criar normas novas próprias da Lei em assunto e ao modificar, com novas redações,

¹ **Como citar este artigo científico.** MALUF, Aflaton Castanheira. Pagamento por serviços ambientais: planos americano e brasileiro. In: **Revista Amagis Jurídica**, Ed. Associação dos Magistrados Mineiros, Belo Horizonte, v. 16, n. 2, p. 15-53, maio-ago. 2024.

² Doutor em Direito pela FADISP. Mestre e Doutorando em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Hélder Câmara. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2840-8978>. ID Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4170730218073942>. **E-mail:** aflaton33@gmail.com

outras legislações. Foram modificados vários artigos da Lei Federal n.º 6.938, de 31-8-1981; da Lei Federal n.º 9.393, de 19-12-1996; e da Lei Federal n.º 11.428, de 22-12-2006.

Teve, quando da sua vinda a lume, a informação de que se tratava de um Código Florestal, o que não adere ao que a nomenclatura tradicionalmente reserva para a edição de “Códigos”. Esses são mais abrangentes e devem aglutinar todas as regras de um segmento. O normal é que um Código, quando do seu nascimento, contenha em si a principal legislação, sobre o tema, existente naquele momento. Poderá até vir a sofrer inserções de novos artigos no futuro, ou podem aparecer leis esparsas dominando assunto que deveria estar no Código. Mas, apenas por força da mutabilidade das condições e das necessidades de adaptação das normas ao que se encontra, como elemento vivo, carecendo de regramento em tempos que se sucedem.

Por não ter essa característica mínima, a Lei Federal n.º 12.651, de 25-5-2012, não deve ser classificada como um “Código” Florestal. Trata-se de mais uma Lei que expede condições e imposições referentes à proteção, conservação e recuperação da vegetação nativa. Em sentido mais técnico e abrangente: Código Ambiental do Rio Grande do Sul (Lei Estadual n.º 15.434, de 9-1-2020). Um crédito especial: a Lei Federal n.º 12.651, de 25-5-2012, trouxe em seu corpo a seguinte parte, incipiente e receptáculo de então futura legislação complementar e específica:

Art. 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:

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, [...].

Por menos que tenha sido, o artigo 41, inciso I, da Lei Federal n.º 12.651, de 25-5-2012, considera-se o embrião do *pagamento por serviços ambientais*, que viria a receber legislação especialmente para ele voltada, quase *nove anos* depois. Interstício no qual funcionou a parte ora transcrita como norma programática. A parte “é o Poder Executivo federal autorizado” teve a função de ser uma programação. A título complementar inicial, é necessário perscrutar aportes estrangeiros precedentes.

2 PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS NAS AMÉRICAS

Ressalte-se que no plano internacional, essa relevante questão ambientalista – que pode ser considerada um eficaz *instrumento econômico a favor do meio ambiente* – começou a ser engendrada no estrangeiro, na década de 90 do séc. XX

En 1993 el Banco Mundial fue uno de los primeros en usar el concepto de “capital natural”, el cual incluye, como su nombre lo indica, todo lo natural que existe en el planeta (4). Dicho concepto fue clave para el avance del capitalismo, debido a que su definición vaga y amplia lo engloba todo. Así, todos los componentes de la naturaleza pueden ser considerados capital naturales y, por ende, ser comercializados. Para ello fue necesario avanzar hacia un enfoque que incluya nuevas formas de consumo; algunos “bienes que produce el capital natural” ya estaban en el mercado como los alimentos, la madera, las fibras vegetales, el petróleo, los minerales, etc. En 1997 surge un concepto clave que aparece en un artículo titulado “el valor de los servicios ecosistémicos y el capital natural del planeta”, publicado por la revista Nature y el libro “los servicios de la naturaleza”, editado por Gretchen Daily (5). En estas publicaciones se usaron los términos “servicios ecosistémicos” o “servicios naturales”, hoy generalizados como servicios ambientales. La noción de “servicio ambiental”, ligado al de “capital natural” entra automáticamente en la lógica de la privatización y la explotación (6), y permitirá apropiarse no sólo de amplios espacios del planeta, sino también de elementos intangibles de los ecosistemas. “Por ser intangibles, los servicios

pueden agruparse o separarse en partes libremente, de acuerdo con los criterios del vendedor. Por ejemplo, una empresa podría vender “regulación climática”, pero le sería mucho más conveniente vender por separado “lluvias de cantidad apropiada”, “temperaturas adecuadas”, “veranos perfectos”, etc., El único límite a la creación de nuevos “servicios” será el de la imaginación de las empresas. Los dos Convenios, de Diversidad Biológica, y Cambio Climático, se han convertido en los instrumentos internacionales que dan cabida a la venta explícita de servicios ambientales. Esto no hubiera sido posible sin la injerencia de organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales “han financiado y diseñado varios proyectos que contienen elementos importantes para el desarrollo de los pagos por servicios ambientales y que, en muchos casos, aparecen como los principales impulsores y promotores de la propuesta, pues la presentan como alternativa a la pobreza económica y marginación social que existe en las regiones del Tercer Mundo, y que dicen estar combatiendo.”³

As iniciais vazadas no texto transcrito linhas atrás, P.S.A., significam “Pagamento por Serviços Ambientais”. São cópias de outras regiões do planeta que, muito antes, já utilizavam as iniciais P.E.S. como sendo “Payments for Environmental Services” ou “Payments for Ecosystem Services” ou, em Espanhol, “Pago por Servicios Ambientales”. Em visão latino-americana e tropical do assunto central, há a seguinte informação:

Los servicios ambientales son aquellos que brindan – fundamentalmente pero no exclusivamente– las áreas silvestres (sean bosques, pantanos y humedales, arrecifes, manglares, llanuras, sabanas), las áreas que en su conjunto conforman ecosistemas, paisajes, cuencas hidrográficas y eco-regiones. Estos servicios todavía no se valoran adecuadamente y generalmente no se pagan con excepción de unos pocos países. Estos servicios son, entre otros, los siguientes: (i) mitigación de las emisiones de gases con efecto invernadero; (ii) conservación de la biodiversidad; (iii) protección de recursos hídricos, en términos de calidad, distribución en el

³ Disponível em: <<https://www.semillas.org.co/es/qu-son-los-servicios-ambientales>>. Acesso em: 30 jun. 2023.

tiempo y cantidad de agua; (iv) belleza escénica; y, (v) mitigación de los impactos de desastres asociados con fenómenos naturales (ESPINOZA; GATICA; SMYLE, 1999, folhas XII).

Infere-se, de forma clarividente, que essa temática não foi uma invenção brasileira, normatizada aqui no Brasil em 2012. A prova é que o pesquisador Sven Wunder, do Center for International Forestry Research (Indonésia) e do European Forest Institute, em 2005, publicou o seguinte:

Payments for environmental services (PES) are part of a new and more direct conservation paradigm, explicitly recognizing the need to bridge the interests of landowners and outsiders. Eloquent theoretical assessments have praised the absolute advantages of PES over traditional conservation approaches. Some pilot PES exist in the tropics, but many field practitioners and prospective service buyers and sellers remain skeptical about the concept (WUNDER, 2005, p. 1).⁴

O autor demonstra que alguns programas já estavam implantados – em 2005 –, os quais ainda não tinham muita adesão, porque os destinatários se mostravam céticos. Muito certamente, por falta de uma normatização em várias partes do mundo.

Dois anos após a primeira publicação referida (e ainda cinco distantes anos antes de a primeira lei brasileira se referir ao assunto), o texto original foi revisitado e relacionado às florestas tropicais, e publicado como artigo científico em uma Revista de Jakarta, na Indonésia, no qual ensina:

⁴ Tradução nossa: “Pagamentos por serviços ambientais (PSA) fazem parte de uma nova e mais direta conservação paradigma, reconhecendo explicitamente a necessidade de unir os interesses dos proprietários que estão fora do local. Eloquentes avaliações teóricas elogiaram as vantagens absolutas do PSA sobre as tradicionais abordagens de conservação. Alguns PSA-piloto existem nos trópicos, mas muitos produtores rurais, compradores e vendedores de serviços em potencial permanecem céticos quanto ao conceito”.

Payments for environmental services represent a new, more direct way to promote conservation. They recognize the need to address difficult trade-off by bridging the interests of landowners and external actors through compensations. Theoretical assessments praise the advantages of PES over indirect approaches, but in the tropics, PES application has remained incipient (WUNDER, 2007, p. 48).⁵

Em artigo científico publicado em 2008, em coautoria deste mesmo autor com Stefanie Engel e Stefano Pagiola, escreveram que “Payments for environmental services (PES) have attracted increasing interest as a mechanism to translate external, non-market values of the environment into real financial incentives for local actors to provide environmental services (ES).” (ENGEL; PAGIOLA; WUNTER, 2008, p. 663).⁶

Os serviços ambientais compõem um mercado no qual atuam poucos vendedores mas, principalmente, pouquíssimos compradores (pode ser que essa realidade mude). Não que haja grande número de provedores, mas a própria reduzida quantidade de interessados faz com que não haja um valor expressivo e atraente para a atuação em tom “comercial”

El establecimiento de mercados de servicios ambientales contribuyen de distinta manera al desarrollo sostenible en el medio rural y, en algunos casos, su ámbito de beneficios trasciende el nivel local y adquiere importancia regional y global. Estos servicios aportan y sugieren mecanismos nuevos y novedosos para atender, tanto la

⁵ Tradução nossa: “Os pagamentos por serviços ambientais representam um jeito novo e mais direto de promover a conservação. Eles reconhecem a necessidade de abordar os difíceis compromissos, aproximando os interesses dos proprietários de terras e dos atores externos por meio de compensações. Avaliações teóricas elogiam as vantagens do PSA sobre as abordagens indiretas, mas nos trópicos, a aplicação do PSA permaneceu incipiente.”.

⁶ Tradução nossa: “Os pagamentos por serviços ambientais (PSA) têm atraído cada vez mais interesse como mecanismo para traduzir valores ambientais externos e não mercantis em incentivos financeiros reais para que os atores locais forneçam serviços ambientais (S.A.).”.

conservação de los recursos naturales, la responsabilidad de la sociedad por los impactos de las actividades económicas, como la posibilidad de crear nuevas actividades económicas, más empleos e ingresos en el medio rural. Asimismo, permiten la transferencia de conocimientos y de tecnología, transferencia de recursos financieros de otros ámbitos, nacionales e internacionales, al medio rural. No menos importante, son la oportunidad que ofrece una política de servicios ambientales en el aumento de la conciencia pública por los problemas ambientales locales y globales y un eventual cambio de actitud en los patrones de consumo y de producción (ESPINOZA; GATICA; SMYLE, 1999, folhas 7).

No plano internacional sul-americano, cite-se como primeiro exemplo, a Colômbia (Decreto n.º 953/2013)⁷



Destaque-se aqui, como modelo paradigmático, a Costa Rica. Décadas atrás, esse país da América Central se encontrava em situação de iminente *calamidade nacional ecológica*. Na década de 1980, a Costa Rica já se dera conta de que o colapso ambiental rondava o seu território. Em 1987, o país estava reduzido a apenas 18% de sua cobertura florestal original, estando a maior parte

⁷ Disponível em: <<https://www.minambiente.gov.co/negocios-verdes/pagos-por-servicios-ambientales/>>. Acesso em: 30 jun. 2023

dos remanescentes compreendidos em unidades de conservação (MILARÉ, 2013, p. 863). Tendo em vista essas condições extremas, a Costa Rica normatizou o Pagamento por Serviços Ambientais (P.S.A.) na década de 90, em seu Código Florestal (Lei 7.575, de 5-2-1996). Eis a definição do vigente Código Florestal Costa-Riquenho, de 1996:

ARTÍCULO 3.- **Definiciones**

Para los efectos de esta ley, se considera:

[...].

k) Servicios ambientales: Los que brindan el bosque y las plantaciones forestales y que inciden directamente en la protección y el mejoramiento del medio ambiente. Son los siguientes: mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y absorción), protección del agua para uso urbano, rural o hidroeléctrico, protección de la biodiversidad para conservarla y uso sostenible, científico y farmacéutico, investigación y mejoramiento genético, protección de ecosistemas, formas de vida y belleza escénica natural para fines turísticos y científicos.⁸

As transcrições são propositais. Além de didáticas, demonstram as datas das publicações dos textos, alguns *lustros* antes de a primeira lei brasileira fazer uma ligeira referência a “pagamento por serviços ambientais”, e *décadas* antes de a Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021, tratar o tema minuciosamente.

Demonstra, especialmente, que o alcunhado “legislador” brasileiro (entenda-se, o Congresso Nacional ou Parlamento Federal) necessita ombrear mais rapidamente com os avanços ambientalistas operados no estrangeiro. Em outras palavras, no plano das normas ambientais, o “legislador” brasileiro precisa sair da “popa”, assumindo a visão conferida pela “proa”, a fim de acompanhar “em tempo real” as novas temáticas ambientalistas.

⁸ Disponível em: <https://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=leys_6991_1_27032006.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

3 PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS NO BRASIL

O P.S.A. tem suas bases no *princípio ambiental* do Protetor-Recebedor. Princípio que preconiza que aqueles que contribuem para a restauração e preservação da natureza (e dos serviços ecossistêmicos, conseqüentemente) percebam uma justa retribuição. Para Rech (2012), o princípio do Protetor-Recebedor tem no PSA “a forma mais eficaz de multiplicar agentes motivados a preservar a natureza, para que ela continue prestando serviços indispensáveis à preservação da biodiversidade e da própria dignidade humana.” (ALTMANN; NUSDEO, 2022, p. 47).

Há elementos presentes na natureza que são tidos como ofertados permanente e graciosamente pelo próprio meio ambiente. A produção de oxigênio, as nascentes das águas, as chuvas e a produção de alimentos têm essa conotação. No entanto, há dois componentes que afetam esses elementos. Um deles é a ação humana que destrói a capacidade de a natureza produzir alguns desses elementos. O outro – especialmente, a produção de alimentos – vem claramente crescendo da mão humana como fator importante. A plantação, o cuidado, a colheita, o armazenamento e a distribuição são atitudes humanas que agregam força à natureza para que haja a produção alimentícia.

Ainda que a força humana não faça chover, há como colaborar com a formação das condições para a chuva. Se o ser humano não tem a capacidade para fazer o solo, tem habilidade para preservá-lo ou diminuir os impactos que tiram a sua pujança.

Essa parte do trabalho humano, que colabora para que a natureza faça a sua parte, é feito pelos produtores rurais, pelas empresas especializadas em ensino do manejo e pelas Organizações com fins específicos ligados ao meio ambiente.

A Lei Federal n.º 12.651, de 25-5-2012, trouxe o reconhecimento de que os produtores rurais, ao exercerem o seu labor, estão permanentemente aumentando a força da natureza

– ainda que o façam de forma despercebida – para a oferta dos elementos vitais para a vida como um todo. Não somente a vida humana é a beneficiária. E, para retribuir esse reconhecimento, há vias de recomposição de alguns dos gastos levados a efeito não em benefício próprio ou nem em busca de maior produtividade, mas como conservação da natureza.

A Lei em assunto, embora lançada em 2012, no que tange o pagamento de serviços ambientais, figurou mais como norma programática, porque não havia o que se pode chamar de pagamento direto. As formas indiretas existentes sempre se apresentaram de implementação cara, dispendiosa e burocrática. Uma constatação pode ser medida por uma publicação, de 2008, patrocinada pelo Ministério do Meio Ambiente, que reconhecia que, em relação ao pagamento por serviços ambientais “Além do conhecimento insuficiente a respeito da situação fundiária da maioria dos potenciais provedores de serviços ambientais, existem lacunas de conhecimento em relação a aspectos de P.S.A., que podem ou não se tornar barreiras significativas para sua implementação na Amazônia.” (WUNDER; BÖRNER; TITO; PEREIRA, 2008, p. 88). Um temor que venceu o tempo e varou décadas.

Ainda quanto à possibilidade do pagamento por serviços ambientais, às vezes uma terceira pessoa interessada ou necessitada na aquisição de um direito sobre uma servidão ambiental – implantada a duras penas pelo proprietário ou possuidor do imóvel – vê maior facilidade em pagar a esse alguém que já executou o serviço, do que a própria interessada tomar as providências.

Algum ponto de amenização apareceu com a Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021. Foi quando se deu a instituição da “Política Nacional e o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais”. Referida norma federal alterou, também, 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.

Com a Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021, apareceu, efetivamente, a definição do que se classifica como *serviços ambientais* e suas variações de pagamento, bem como identificou quem são o pagador e o beneficiário do pagamento. Também, as diversas vias de remuneração.

3.1 DEFINIÇÃO QUANTO A SERVIÇOS AMBIENTAIS

A expressão “serviços ambientais” recebeu a primeira definição na Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021, em cujo art. 2.º, inciso III, faz constar que se tratam de “atividades individuais ou coletivas que favorecem a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos;”. Na visão de Édis Milaré (2013, p. 864), “*Serviços ambientais* são os benefícios que a sociedade e os indivíduos auferem dos ecossistemas naturais”. A nomenclatura “P.S.A.”, embora vigente no Brasil há mais de uma década, só mereceu publicações e definições doutrinárias em quantidade significativa, após referida lei específica, de 2021.

3.2 PARTICIPANTES

No presente tópico e, em verdade, em todo esse texto, aparecerão algumas vezes as expressões “pagador de serviços ambientais” e “provedor de serviços ambientais”. Assim, comporta a definição, nesse subitem, da seguinte forma, com colheita feita na Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021:

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

[...].

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.

Para que haja o pagamento por serviços ambientais, mister se faz que haja um contrato bilateral. Logo, o pagamento por serviços ambientais envolve um vendedor (ou provedor) e um pagador (ou comprador). Em quaisquer dos lados, pode haver uma coletividade, um condomínio ou uma reunião de entidades. Eis que

Em princípio, pode ser comprador de um serviço ambiental qualquer pessoa física ou jurídica que tenha disposição a pagar pelo mesmo. Isto inclui empresas privadas, setor público e Organizações Não-Governamentais – ONG nacionais ou internacionais, entre outros. Uma distinção básica relacionada ao tipo de comprador pode ser feita, por um lado, entre PSA privados (aqueles financiados diretamente pelos usuários dos serviços) e, por outro lado, por PSA públicos (onde o Estado atua como comprador, representando os usuários de serviços ambientais) (WUNDER; BÖRNER; TITO; PEREIRA, 2008, p. 29).

Em complemento, o estudo indica que

[...] os compradores podem ser os próprios beneficiários ou intermediários (por exemplo, governo, organizações não-governamentais ou agências internacionais). Como notam Pagiola e Platais (2007), a compra de serviços ambientais por governos e outras fontes financiadoras frequentemente ocorre quando se trata de serviços ambientais com caráter de bem público (por exemplo, captação de carbono), que se caracterizam por trazerem benefícios a serem usufruídos pela sociedade como um todo, sem possibilidade de exclusão de determinados grupos. Os beneficiários desses serviços geralmente não têm informação suficiente para a sua valoração, nem podem controlar sua provisão. Teoricamente existem três modalidades de PSA compatíveis com a definição mencionada na seção anterior [...]. Estas se referem à compra direta e sem intermediação; à compra direta com intermediação e

à compra indireta de serviços ambientais. Na realidade, no entanto, a modalidade em que os compradores pagam diretamente aos provedores praticamente ainda não se estabeleceu (WUNDER; BÖRNER; TITO; PEREIRA, 2008, p. 31).

São pagadoras por definição as empresas que têm por exercício profissional alguma atividade produtora de gases que provocam o efeito estufa e que são deficitárias quanto aos efeitos capazes de mitigação. Também as empresas hidrelétricas e pessoas naturais autorizadas a construir represas que submergem a mata e, destarte, tiram a vida da vegetação e dos seres vivos que não conseguem fugir, além de expulsar os seres vivos que podem se mover. A indústria química, a mineração, a indústria farmacêutica, as empresas e pessoas naturais que extraem minerais (pedras de toda espécie, areia e metais preciosos) e vegetais não renováveis, são outra espécie de público-alvo que sempre tem necessidade de adquirir os serviços ambientais que os provedores podem produzir.

A parte que atua como fornecedora do serviço ambiental é conhecida como vendedora ou provedora. E

Provedor de serviços ambientais pode ser apenas quem demonstra domínio sobre o serviço ambiental, no sentido de poder garantir sua provisão durante o período definido no contrato de transferência. Isto faz com que o grupo de potenciais provedores se limite a pessoas ou entidades com capacidade e direito de excluir terceiros do acesso e/ou uso da terra que provê o serviço ambiental em questão (WUNDER; BÖRNER; TITO; PEREIRA, 2008, p. 30).

Como provedores, podem aparecer Universidades que, por atuarem em segmento do saber destinado à natureza (Geografia, Biologia, Oceanografia, etc.) e empresas de pesquisas ambientais que utilizam dos imóveis rurais tanto para o ensino aos alunos quanto para fins produtivos ou para repassar, aos produtores, as técnicas. As comunidades indígenas, por terem apoio de órgãos da Administração

Pública, têm maior facilidade de vencer os degraus para chegar à qualificação de conhecidos fornecedores de serviços ambientais.

Em relação às pessoas naturais que têm imóveis rurais, têm mais dificuldades de acesso, às vezes por estarem distanciados dos centros urbanos e às vezes por não terem como cumprir para com a burocracia para obtenção dos benefícios. Desta forma, as organizações empresariais têm mais facilidade de se habilitar a ser fornecedoras de serviços ambientais.

Por outro lado, em se tratando de “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.” (§ 3.º do art. 8.º da Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021).

Recebedores – termo citado na lei em destaque na linha anterior – são os provedores ou vendedores de serviços ambientais. Recebem valores, recebem pagamento.

3.3 DEFINIÇÕES LEGAIS

A Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021, trouxe alguns conceitos e definições sem os quais não somente não há facilidade para se aplicar a Lei Federal n.º 12.651, de 25-5-2012, e a própria Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021. E que colaboram muito com definições que, se feitas com palavras menos técnicas, não trariam clareza. O que faz com que a transcrição dos conceitos resulte em uma informação muito mais técnica. A didática indica que, antes de falar de um objeto, ele deve ser definido. Nestes termos, tem-se que transcrever a Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021, no seguinte segmento:

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

[...]

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. 3.º 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 n.º 12.651, de 25 de maio de 2012.

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

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

O próprio conceito de pagamento por serviços ambientais aparece no art. 6.º da Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021, para colocar a União como pagadora, “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.”. Ações que são centralizadas junto ao Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA).

Para a Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021, (inciso IV do art. 2.º) pagamento por serviços ambientais se caracteriza como “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;”.

3.4 DEFINIÇÕES DOUTRINÁRIAS

Como já informando anteriormente, a primeira legislação acerca do pagamento por serviços ambientais, no Brasil, veio às claras em 2012, mas somente no início de 2021 apareceu uma legislação que possibilitou efetivar algum possível benefício. Mesmo passada uma década da implantação da possibilidade, os primeiros passos – pode-se dizer – ainda estão por ser dados.

Em uma síntese, pode-se dizer que o pagamento por serviços ambientais é espécie contratual em que uma atividade até então voluntária de conservação na natureza é adquirida por uma empresa, um ente estatal ou entidade ligada ao segmento ambiental, sob a condição de o vendedor continuar com as obrigações de manutenção do benefício, considerando que a conservação ou o fomento às condições ambientais, que foram negociadas, continuam fixas no imóvel da origem. Trata-se da possibilidade legal de recompensar, financeiramente, quem consegue manter, melhorar ou recuperar um serviço ecossistêmico. Para conceituar serviços ecossistêmicos, melhor mesmo é buscar suporte na Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021, que assim expõe:

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

[...].

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;

[...].

3.5 POSSÍVEIS SERVIÇOS AMBIENTAIS

Há uma variedade em potencial dos modelos de serviços ambientais que podem ser comercializados. Alguns exemplos são:

- captura de carbono. Existem certos tipos de culturas agroflorestais que captam uma maior quantidade de carbono. Se em vez de o proprietário ou o possuidor da terra utilizarem o imóvel para atividades pecuárias, decidirem reflorestar ou utilizar o manejo do solo de maneira a produzir maior quantidade de ar puro, poderão ser compensados financeiramente. E o são por dois básicos motivos: a abstinência da utilização do imóvel para atividades mais poluidoras e por ter que empregar horas de trabalho na implantação do sistema produtor de melhor ambiente (alínea

“a” do inciso I do art. 41 da Lei Federal n.º 12.651, de 25-5-2012);

- “conservação de paisagens de grande beleza cênica;” (inciso IV do art. 7.º da Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021) ou “conservação da beleza cênica natural;” (alínea “b” do inciso I do art. 41 da Lei Federal n.º 12.651, de 25-5-2012);
- “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;” (inciso II do art. 7.º da Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021);
- conservação e apoio à continuidade das nascentes e fontes geradoras de recursos hídricos – como manguezais e veredas – bem como a recuperação das bacias hidrográficas;
- “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;” (inciso III do art. 7.º da Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021);
- “conservação e o melhoramento do solo;” (alínea “g” do inciso I do art. 41 da Lei Federal n.º 12.651, de 25-5-2012);
- “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;” (inciso I do art. 7.º da Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021);
- construção de barreiras, barragens e minirrepresas não com o fim de reter água em seu próprio imóvel, mas como meio de controlar enchentes nas partes baixas e deslizamentos das

encostas, bem como poder liberar a água para as regiões mais baixas em época de pouca chuva;

- desmatamento evitado. Quando um imóvel rural ainda é coberto por vegetação – em área excedente à reserva legal, cuja conservação é obrigatória – o proprietário ou possuidor podem ser ressarcidos por não desmatar;
- diminuição da emissão de gases que provocam o efeito estufa, o que se consegue ou reduzindo a própria produção ou usando de retenção do carbono, como o reflorestamento com árvores nativas e regionais;
- favorecimento à biodiversidade conservada (alínea “c” do inciso I do art. 41 da Lei Federal n.º 12.651, de 25-5-2012), com a proteção das espécies animais e vegetais de uma região, a conservação dos ecossistemas e a preservação da diversidade biológica;
- fomento ao turismo ecológico em razão da conservação da beleza das florestas e paisagens naturais, em ambiente apropriado para a permanência da biodiversidade;
- “manejo sustentável de sistemas agrícolas, agrossilvopastoris que contribuam para captura e retenção de carbono e conservação do solo, da água e da biodiversidade;” (inciso VI do art. 7.º da Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021);
- “manutenção das áreas cobertas por vegetação nativa que seriam passíveis de autorização de supressão para uso alternativo do solo.” (inciso VII do art. 7.º da Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021);
- “manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito;” (alínea “h” do inciso I do art. 41 da Lei Federal n.º 12.651, de 25-5-2012);
- preservação de florestas, manguezais, veredas e pântanos com o fim de evitar ou controlar enchentes e deslizamentos em época de chuva, e seca em épocas de menos chuvas;

- “recuperação e recomposição da cobertura vegetal nativa de áreas degradadas, por meio do plantio de espécies nativas ou por sistema agroflorestal;” (inciso V do art. 7.º da Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021);
- “regulação do clima” (alínea “e” do inciso I do art. 41 da Lei Federal n.º 12.651, de 25-5-2012).

Para definir alguns itens transcritos nos tópicos e marcadores deste subitem, vereda é “fitofisionomia de savana, encontrada em solos hidromórficos, usualmente com a palmeira arbórea *Mauritia flexuosa* - buriti emergente, sem formar dossel, em meio a agrupamentos de espécies arbustivo-herbáceas;” (inciso XII do art. 3.º da Lei Federal n.º 12.651, de 25-5-2012), enquanto que manguezal é

ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à ação das marés, formado por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência fluviomarinha, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa brasileira, entre os Estados do Amapá e de Santa Catarina; [...]. (inciso XIII do art. 3.º da Lei Federal n.º 12.651, de 25-5-2012).

Os pântanos fazem parte das áreas úmidas, são “pantanais e superfícies terrestres cobertas de forma periódica por águas, cobertas originalmente por florestas ou outras formas de vegetação adaptadas à inundação;” (inciso XXV do art. 3.º da Lei Federal n.º 12.651, de 25-5-2012), definição que tem algum liame com as várzeas de inundação ou planícies de inundação, classificadas como “áreas marginais a cursos d’água sujeitas a enchentes e inundações periódicas;” (inciso XXI do art. 3.º da Lei Federal n.º 12.651, de 25-5-2012).

Para culminar o subitem, é só lembrar que a Lei Federal n.º 6.938, de 31-8-1981, é portadora, em seu art. 9.º, inciso XIII, de alguns instrumentos econômicos que compõem a Política Nacional do Meio Ambiente. E o faz com duas demonstrações de que não se trata de *numerus clausus*, pois utiliza da conjunção exemplificativa “como” e, ao fim, acrescenta “e outros”, para, no meio do inciso, relacionar “concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental”.

3.6 O MERCADO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS

Se a própria consciência ecológica é incipiente, e a ideia de pagamento pelos serviços ambientais prestados pelos provedores ainda engatinha, o mercado para colocação dos serviços ambientais também não se acha sequer bem iniciado. Muito tempo levará para se consolidar.

Há muitas empresas poluidoras que, em vez de colocar os fortes braços em favor da recuperação ou preservação do meio ambiente, lutam com todas as forças para obter elisão. Ou buscam caminhos sinuosos e obscuros na tentativa de evitar ter que parar de poluir ou pagar pela degradação que causam. Poderiam, simplesmente, adquirir serviços ambientais produzidos por outrem, para compensação da condição de serem deficitárias na conservação da natureza.

Da parte do povo, poucos são os que, simplesmente, exigem o fechamento das atividades que poluem ou degradam. O que mais se busca é a diminuição da poluição e da degradação, se essas forem da essência da manutenção da atividade. A reivindicação é que as atividades degradadoras ou poluidoras ajam de maneira a compensar o estrago que causam. Uma das modalidades à disposição é a aquisição de direitos sobre as servidões ambientais ou os serviços ambientais.

3.7 A POLÍTICA NACIONAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (PNPSA)

A Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021, criou a Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais, com as iniciais PNPSA. Política a ser gerida pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). A PNPSA tem objetivos e diretrizes especificadas em vários incisos dos arts. 4.º e 5.º. Dentre os objetivos, destacam-se:

- conscientização e operacionalização para melhoria das condições climáticas, especialmente com a redução das emissões perniciosas de gases; emissões danosas que vêm, principalmente em razão da dizimação (dizimar é reduzir, porque vem da mesma origem do vocábulo e “dízimo” ou da expressão “dez por cento”) ou destruição total das florestas;
- conscientização para que não haja perda da vegetação nativa brasileira;
- incentivo à pesquisa científica em favor da biodiversidade;
- orientação a atuação do poder público, das denominadas organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPI) e das entidades privadas quanto ao pagamento dos serviços ambientais.

Dois objetivos, porém, são destaques maiores: “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;” (inciso VII do art. 4.º da Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021) e “incentivar a criação de um mercado de serviços ambientais;” (inciso XIII do art. 4.º da Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021).

Os dois últimos são o coração e o cérebro dos objetivos. Somente em havendo um trabalho de reconhecimento de que os

produtores rurais contribuem, com suas atitudes, para a segurança do meio ambiente saudável, é que podem a eles ser destinada alguma recompensa pelo bem que agregam ao meio ambiente quando exercem o seu labor. E, sem que haja um mercado para a colocação das espécies de pagamento que são feitos em modo distinto da pecúnia (títulos, por exemplo), não há circulação dos bens. Afinal, nada adianta pagar a alguém com uma moeda nova que ninguém aceita, que não tem circulação.

Segundo a Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais,

Art. 5.º São diretrizes da PNPSA:

[...];

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;

[...];

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

[...].

3.8 O PAGAMENTO

Quando se fala em pagamento, pensa-se logo em retribuição financeira em moeda corrente nacional – dinheiro em espécie

ou creditado em conta. Há, porém, a possibilidade de pagamento monetário – com entrega de dinheiro – ou não monetário, o qual pode se dar por meio de oferta de produtos ou serviços úteis ao provedor.

Há, destarte, diversos caminhos utilizáveis para a realização de pagamentos, além da entrega de dinheiro, de seta direta, ao produtor dos serviços ambientais. Algumas modalidades complementares dos métodos de pagamento são:

- apoio no trâmite para a exportação, bem como o suporte para que os produtos conseguidos pelo provedor contratante atinjam o patamar exigido pelo mercado externo;
- armazenamento de grãos produzidos pelo provedor, que esperará o melhor momento para a comercialização;
- “comodato;” (inciso V do art. 3.º da Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021);
- “compensação vinculada a certificado de redução de emissões por desmatamento e degradação;” (inciso III do art. 3.º da Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021);
- “Cota de Reserva Ambiental (CRA), instituída pela Lei Federal n.º 12.651, de 25 de maio de 2012” (inciso VI do art. 3.º da Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021);
- diminuição dos juros para que se consiga empréstimos destinados a área de belezas naturais, de conservação ambiental ou de pesquisas científicas;
- diminuição dos juros para que se consiga empréstimos destinados a área de transporte e hospitalidade (hotéis, pousadas, guias, etc.) para os ecoturistas;
- ensinamentos tecnológicos por parte das empresas governamentais de pesquisas agropecuárias e agrofloretais;
- entrega de sementes e defensivos agrícolas;
- “prestação de melhorias sociais a comunidades rurais e

urbanas;” (inciso II do art. 3.º da Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021):

- prestação de serviços ao vendedor, com utilização de equipamentos que o pagador tem necessidade. Por exemplo, uma empresa compradora que tem um trator que poderá, com ele, abrir um tanque para o vendedor; ou uma roçadeira que cuidará da área de pasto; ou uma empresa que pode utilizar de drones para pesquisas que o vendedor precisa fazer; ou a realização de georreferenciamento do imóvel do provedor ou de alguém do seu contato; ou a colheita mecanizada de plantações; ou o transporte de grãos ou outros produtos que o provedor dos serviços ambientais realiza em seu imóvel, etc.;
- “títulos verdes (*green bonds*);” (inciso IV do art. 3.º da Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021).

Para se fazer um pagamento, há que se ter um parâmetro, um valor. Para a valorização e métrica dos serviços ambientais, há duas regras principais. A Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021, descreve que a quantificação pode ser feita por empresa habilitada, já que há a programação de um fomento para a qualificação para a prestação de assistência técnica. Logo, não será, necessariamente, o Poder Público que desempenhará a atividade de medição e valorização dos serviços ambientais. Pode haver delegação da atividade, mediante parâmetros previamente fixados. Eis como compõe a Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021:

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.

Uma das modalidades de pagamento é a emissão de crédito de carbono que é um “título de direito sobre bem intangível e incorpóreo transacionável” (inciso XXVII do art. 3.º da Lei Federal n.º 12.651, de 25-5-2012). É emitido em favor de quem faz, “o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono” (alínea “a” do inciso I do art. 41 da Lei Federal n.º 12.651, de 25-5-2012).

Em favor do provedor também poderá ser emitida a Cota de Reserva Ambiental (CRA) que, quando criada, tinha as finalidades definidas no art. 44 da Lei Federal n.º 12.651, de 25-5-2012, a seguir transcrito e que, por acréscimo, contém a definição do objeto:

Art. 44. É instituída a Cota de Reserva Ambiental - CRA, título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação:

I - sob regime de servidão ambiental, instituída na forma do art. 9.º-A da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981;

II - correspondente à área de Reserva Legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais exigidos no art. 12 desta Lei;

III - protegida na forma de Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, nos termos do art. 21 da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000;

IV - existente em propriedade rural localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público que ainda não tenha sido desapropriada.

O inciso VI do art. 3.º da Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021, colocou a CRA como um título emitido como pagamento ao provedor de serviços ambientais.

A CRA poderá ser resgatada (transformada em dinheiro) ou “transferida, onerosa ou gratuitamente, a pessoa física ou a pessoa jurídica de direito público ou privado, mediante termo assinado pelo titular da CRA e pelo adquirente.” (art. 48 da Lei Federal n.º 12.651, de 25-5-2012). O adquirente é o já identificado como comprador ou

pagador de serviços ambientais, muitas vezes citadas neste texto. Para segurança do adquirente – de que a CRA é, de fato, um título de crédito válido – há o seu registro “em bolsas de mercadorias de âmbito nacional ou em sistemas de registro e de liquidação financeira de ativos autorizados pelo Banco Central do Brasil.” (art. 47 da Lei Federal n.º 12.651, de 25-5-2012) no prazo máximo de trinta dias, a partir da data da respectiva emissão. É uma obrigação do órgão emissor.

A necessária análise – ou crítica – é quanto às dificuldades para se obter uma CRA. A Lei Federal n.º 12.651, de 25-5-2012, especifica:

Art. 45. A CRA será emitida pelo órgão competente do Sisnama em favor de proprietário de imóvel incluído no CAR que mantenha área nas condições previstas no art. 44.

§ 1.º O proprietário interessado na emissão da CRA deve apresentar ao órgão referido no caput proposta acompanhada de:

I - certidão atualizada da matrícula do imóvel expedida pelo registro de imóveis competente;

II - cédula de identidade do proprietário, quando se tratar de pessoa física;

III - ato de designação de responsável, quando se tratar de pessoa jurídica;

IV - certidão negativa de débitos do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR;

V - memorial descritivo do imóvel, com a indicação da área a ser vinculada ao título, contendo pelo menos um ponto de amarração georreferenciado relativo ao perímetro do imóvel e um ponto de amarração georreferenciado relativo à Reserva Legal.

Art. 48. [...].

§ 1.º A transferência da CRA só produz efeito uma vez registrado o termo previsto no *caput* no sistema único de controle.

§ 2.º A CRA só pode ser utilizada para compensar Reserva Legal de imóvel rural situado no mesmo bioma da área à qual o título está vinculado.

§ 3.º A CRA só pode ser utilizada para fins de compensação de Reserva Legal se respeitados os requisitos estabelecidos no § 6º do art. 66.

§ 4.º A utilização de CRA para compensação da Reserva Legal será averbada na matrícula do imóvel no qual se situa a área vinculada ao título e na do imóvel beneficiário da compensação.

Essa providência de averbação da Cota de Reserva Ambiental (CRA) na matrícula do imóvel provedor (§ 4.º do art. 48 da Lei Federal n.º 12.651, de 25-5-2012) é uma obrigação atribuída ao adquirente (comprador ou pagador de serviços ambientais). Mesmo diminuídas as obrigações de averbação em caso de aquisição por terceiro (que é por conta do adquirente) e do registro da CRA (que o órgão emissor fará) nos órgãos de controle de títulos públicos, as obrigações atribuídas ao provedor ou vendedor dos serviços ambientais estão na casa da quase impossibilidade, quando se trata de uma pessoa natural. É coisa para empresa ou empresários rurais com infraestrutura à disposição. É um alto custo para obtenção de um título que deveria ser um benefício. Por exemplo, precisa estar com o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o georreferenciamento rigorosamente *pari passu* com a legislação.

3.9 O CONTRATO DE PAGAMENTO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS

A Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021, contém, em seu art. 6.º, em meio a outras especificações, duas referências imperiosas para o desenvolvimento do presente estudo. Fala da “formalização de contrato específico;” (inciso III do § 4.º) e que “O contrato de pagamento por serviços ambientais pode ocorrer por termo de adesão, na forma de regulamento.” (§ 5.º).

Para que haja a celebração do contrato de reconhecimento e pagamento dos serviços ambientais, o primeiro requisito do beneficiário contratado é que haja “importância ecológica da área”. Atingindo esse critério, busca-se por atender, primeiramente, aos “serviços providos por comunidades tradicionais, povos indígenas,

agricultores familiares e empreendedores familiares rurais” (§ 3.º do art. 6.º da Lei 14.119, de 13-1-2021), sendo os agricultores familiares e os empreendedores familiares rurais os conceituados como aqueles da atividade rural que não utilizam área maior do que quatro módulos fiscais; que trabalham em família – portanto, sem colaboradores externos – na atividade; que a família seja a dirigente da atividade e que a renda da família, em maior parte, seja oriunda dessa atividade (art. 3.º da Lei 11.326, de 24-7-2006).

E em condições de igualdade, serão firmadas, também prioritariamente, “parcerias com cooperativas, associações civis e outras formas associativas que permitam dar escala às ações a serem implementadas.” (§ 3.º do art. 6.º da Lei 14.119, de 13-1-2021).

A Federal n.º Lei 14.119, de 13-1-2021, deixou as minúcias do contrato de pagamento de serviços ambientais por conta do regulamento. Mas inseriu cláusulas obrigatórias tanto no contrato quanto a serem mais bem definidas no regulamento da Lei. A redação é a seguinte:

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.

3.10 OBRIGAÇÃO *PROPTER REM*

Quando se firma um contrato de pagamento de serviços ambientais, o provedor se compromete não somente a entregar, no ato, um produto ou um serviço, e se livrar do encargo. Compromete, ao contrário, a manter o serviço ambiental pelo prazo contratual. E é uma obrigação *propter rem*, com direito à sequela. Em palavras introdutórias, a sequela se caracteriza por seguir o imóvel independentemente de quem quer que o detenha, ou o possua ou o adquira. É um misto de obrigação vinculada à coisa, e não unicamente à pessoa. A obrigação *propter rem* é

Aquela que recai sobre uma pessoa por força de um determinado direito real, permitindo sua liberação pelo abandono do bem. A sua força vinculante manifesta-se conforme a situação do devedor ante uma coisa, seja como possuidor, seja como titular do domínio. [...] Encontra-se na zona fronteira entre os direitos reais e pessoais, visto que por um lado vincula o titular de um direito real e por outro tem caracteres próprios do direito de crédito, consistindo num liame entre o sujeito ativo e passivo, sendo que este último deverá realizar uma prestação positiva ou negativa. Vincula-se a um direito real, objetivando uma prestação devida ao seu titular (DINIZ, 1998, p. 416).

Quem mais bem explica sobre a sequela que é componente da obrigação *propter rem* é Orlando Gomes (1999, p. 21) para quem “As obrigações *propter rem* nascem de um direito real do devedor sobre uma determinada coisa, a que aderem, acompanhando-o em suas mutações subjetivas. [...] Esse cordão umbilical jamais se rompe. Se o direito de que se origina é transmitido, a obrigação o segue, seja qual for o título translativo”.

Assim fica claro: se o vendedor ou provedor de serviços ambientais transferem a propriedade a outrem, esse outrem arcará com o encargo da manutenção da coisa negociada (os serviços ambientais) conforme as cláusulas do contrato.

Dentre os temas tratados no presente texto, não somente o contrato de pagamento por serviços ambientais é uma obrigação *propter rem*. Também quando há a comercialização da Cota de Reserva Ambiental (CRA), a “responsabilidade plena pela manutenção das condições de conservação da vegetação nativa da área que deu origem ao título.” (*caput* do art. 49 da Lei 12.651, de 25-5-2012) é transferida a qualquer adquirente ou sucessor, a qualquer título. Isto porque “A transmissão *inter vivos* ou *causa mortis* do imóvel não elimina nem altera o vínculo de área contida no imóvel à CRA.” (§ 2.º do art. 49 da Lei 12.651, de 25-5-2012).

Para segurança do adquirente, e para que ele não possa alegar inocência quando for cobrado quanto ao encargo, o contrato de pagamento de serviços ambientais é registrado no Serviço de Registro de Imóveis. Tema para o próximo e último item desse texto.

4 O REGISTRO DO CONTRATO PAGAMENTO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS

Preliminarmente, sobretudo para quem não tem conhecimentos específicos sobre o microssistema jurídico “notarial e registral” brasileiro, torna-se necessário empreender *noções básicas* sobre referida temática específica. O *ordenamento sequencial* dos atos (físicos ou eletrônicos) destinados aos Oficinas de Registros de Imóveis no Brasil compreende: Matrícula => Registros => Averbações ou Averbamentos. Todos eles (Matrícula + Registros + Averbações) vão coexistir dentro de um *único* “organismo jurídico” destinado ao imóvel. Anote-se que os atos posteriores (Registros + Averbações, contidos na Matrícula) complementam e/ou sucedem os atos lançados anteriormente. Ensina Veloso (2023, p. 156):

Matrícula é o ato inaugural, no Serviço de Registro de Imóveis, para o cadastro do imóvel. [...] A Matrícula não é título de propriedade, mas é o cadastro que comporta os registros e averbações. E esses registros e averbações são os atos registrais que trocam a propriedade

do imóvel, atualizam os dados do imóvel e das pessoas a ele relacionadas e apontam a existência, e marcam suas baixas, quanto aos gravames que incutem sobre o imóvel. [...] Somando a Matrícula e os seguintes registros e averbações, a folha do livro de registro funciona como um espelho da “vida” do imóvel, considerando a matrícula o nascimento do imóvel e, nela, o imóvel recebendo o inicial registro do proprietário e sofrendo as modificações referentes as mudanças de propriedade, a existência de ônus e gravames, as baixas desses empecilhos e as atualizações que têm ligação com os dados tanto dos proprietários quanto do próprio imóvel.

Uma vez celebrado um contrato de pagamento de serviços ambientais, a primeira providência das partes ou interessados (um deles haverá de ser, em regra, o *proprietário do imóvel*) é dirigir-se ao Ofício de Imóveis competente (ou pela *internet*, eletronicamente), formalizando um *requerimento escrito inaugural*.

O *requerimento escrito preliminar* com informações e identificações é necessário, nos termos do Provimento CNJ 61, de 17-10-2017, da Corregedoria Nacional de Justiça, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de informação do número do Cadastro de Pessoa Física (CPF), do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e dos dados necessários à completa qualificação das partes nos feitos distribuídos ao Poder Judiciário e aos serviços extrajudiciais em todo o território nacional”.

O requerimento inaugural, correspondente a uma “petição inicial” destinada ao Fórum, porém, sem necessidade de Advogado (seja físico ou na forma eletrônica), dará início ao procedimento, para fins do respectivo registro do contrato de pagamento de serviços ambientais, no Serviço de Registro de Imóveis em que se acha matriculado o imóvel. O registro compreende a base obrigacional e real, apta a conferir segurança jurídica *pro futuro* e conhecimento de terceiros (publicidade), na prestação do serviço ambiental, formalizada via contrato.

Portanto, quaisquer imóveis – urbanos e/ou rurais – que estejam “legalizados”, ou seja, que se encontrem de acordo com o

ordenamento jurídico brasileiro, terão necessariamente as respectivas matrículas que os identifiquem e individualizem. Para cada imóvel – seja urbano ou rural – haverá uma *única* matrícula. Dentro da matrícula (física ou eletrônica) do imóvel, ocorrerão os *lançamentos dos atos registrais*.

O registro é feito ao pé da matrícula do imóvel, no fôlio registral. Ou seja, a lavratura das informações da existência de um contrato de pagamento por serviços ambientais se dá no primeiro espaço disponível, para lançamento, na parte (livro ou ficha) em que está a matrícula do imóvel em que está implantado o serviço ambiental negociado.

No caso em tela (P.S.A.) haverá o *lançamento* de um registro específico – dentro da matrícula – do respectivo *contrato de pagamento por serviços ambientais*. O registro do Contrato de P.S.A. será lançado na matrícula de *forma descritiva* – jamais opinativa – contendo, exemplificativamente: quem são os contratantes, os prazos e eventuais prorrogações, valores, área a ser atingida dentro do imóvel, obrigações ambientais, etc.

O registro tem por fundamento o art. 167, inciso I, item 45, da Lei Federal n.º 6.015, de 31-12-1973. Este item condiciona o registro do contrato de pagamento por serviços ambientais “quando este estipular obrigações de natureza *propter rem*;”. Em verdade, por natureza, essa espécie de contratação sempre contém obrigações de natureza *propter rem*, pois é uma prestação de um serviço de trato continuado. O proprietário ou possuidor do imóvel que negociam um serviço ambiental deverão garantir a manutenção e a existência do serviço, pelo prazo contratado.

Pode ser objeto da contratação até mesmo algo muito maior do que uma manutenção, pois há casos de obrigação contraída visando à recuperação de um produto ambiental. Para manter ou para pegar uma parte degradada e recuperá-la, está mais do que evidente que se trata de uma obrigação continuada. Não é como uma compra e venda cuja transferência da coisa se dá com a transição, com a mudança de mão. No caso de contrato de pagamento de serviços ambientais

sequer há troca de mãos quanto ao local do serviço ambiental. Segundo Veloso (2023, p. 292),

Em uma síntese, pode-se dizer que o pagamento por serviços ambientais é espécie contratual em que uma atividade até então voluntária de conservação da natureza é adquirida por uma empresa, um ente estatal ou entidade ligada ao segmento ambiental, sob a condição de o vendedor continuar com as obrigações de manutenção do benefício, considerando que a conservação ou o fomento as condições ambientais, que foram negociadas, continuam fixas no imóvel da origem. Trata-se de possibilidade legal de recompensar, financeiramente, quem consegue manter, melhorar ou recuperar um serviço ecossistêmico.

Se não se tratasse de uma obrigação *propter rem*, não haveria a responsabilidade de eventual adquirente ou sucessor. A própria Lei Federal n.º 14.119, de 13-1-2021, é portadora da descrição de que se se tratar de contratos de pagamento por serviços ambientais, as obrigações assumidas quanto a “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. 22).

Para que o eventual adquirente – por título gratuito ou oneroso, ou mesmo por meio de sucessão hereditária ou testamentária – não se veja obrigado por situações com as quais não concordaria a ponto de não fechar o negócio, é que há necessidade de registro do contrato no Serviço de Registro de Imóveis. Mesmo em caso de doação ou legado, o donatário pode não aceitar a coisa, se perceber que o encargo é oneroso, pesado ou penoso acima das vantagens concedidas pelo objeto doado (Código Civil, arts. 539, 553, e 1.938).

Anote-se que o item 45 do inciso I do art. 167, da Lei Federal n.º 6.015, de 31-12-1973 (registro do contrato de pagamento por serviços ambientais), foi inserção da Lei 14.119, de 13-1-2021. Em

complemento, esse item 45, foi posteriormente modificado pela Lei 14.382, de 27-6-2022. Ressalte-se, por fim, que referida Lei 14.119, de 13-1-2021 entabulou expressamente “novo registro / cadastro”:
“**Art. 13.** O contrato de pagamento por serviços ambientais deve ser registrado no Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.”. Esse dispositivo – nos moldes do(Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR/CAR) – ainda não foi regulamentado.

Essa condição é de suma importância para garantir segurança jurídica aos programas de PSA. O registro do contrato de PSA não se confunde e não substitui o Cadastro Ambiental Rural (CAR). Também a averbação da Reserva Legal, prevista no art. 29 da Lei 12.651/2012 (Código Florestal Federal), não afasta a obrigatoriedade de registro do contrato de PSA. O registro do PSA no Registro de Imóveis é formalidade, portanto, complementar ao CAR. É importante lembrar que, de acordo com o art. 6.º, § 4.º, inciso II, da Lei 14.119/2021, o CAR é um dos requisitos gerais para a participação no Programa Federal de PSA e serve como prova do uso ou ocupação regular dos imóveis privados.³⁴ Também destaca-se que, além da necessidade do registro no CRI dos contratos de PSA que impliquem obrigações *propter rem*, todos os contratos de PSA devem ser registrados no Cadastro Nacional de PSA (ALTMANN; NUSDEO, 2022, p. 91).

Essa sobreposição de registros governamentais para o mesmo tema específico (CAR/SICAR, CNPSA ou PNPSA, Ofício de Registro de Imóveis, etc.) operam desfavoravelmente aos interessados, tendo em vista que agregam *complicadores* (vários registros) em vez de *facilitadores* (registro único). Dessa forma, não estão em sintonia com a correta *técnica legislativa* (Decreto Federal n.º 9.191 de 1.º-11-2017):

Simplificação administrativa.

17. O ato normativo implicará redução ou ampliação das exigências procedimentais?

17.1. Em que medida os requisitos necessários à formulação de pedidos perante autoridades podem ser simplificados?

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo proposto analisou o Código Florestal e a Lei dos Serviços Ambientais. Foi evidenciado o foco ambientalista desse instrumento, no plano nacional e internacional. Atentou-se ao aspecto registral dos Serviços Ambientais. Buscou-se demonstrar, como objetivo geral, que os Serviços Ambientais devem ser um dos instrumentos protagonistas, de linha de frente, nas questões protetivas ambientais.

Os objetivos específicos dessa investigação compreenderam a demonstração das possíveis ações ambientais, judiciais e extrajudiciais, existentes no sistema jurídico nacional, especialmente a favor dos bens ambientais em sentido macro e micro. No objeto dessa pesquisa, ou estudo de caso proposto – Serviços Ambientais – os protagonistas das ações ambientais, judiciais e extrajudiciais, são os proprietários e posseiros, de forma individual ou coletiva.

Os bens ambientais estão conectados naturalmente às propriedades (direito real). E os direitos reais (em sentido amplo: direito patrimonial) são axiais à proteção do patrimônio ambiental. Portanto, as questões referentes a danos ambientais, geradoras de responsabilidades ambientais, partem, como regra, das condutas ativas ou omissivas, praticadas por proprietários – pessoas naturais ou jurídicas – posseiros e/ou ocupantes, partindo do direito patrimonial (móvel e/ou imóvel, material e imaterial).

As Súmulas do Superior Tribunal de Justiça (STJ) n.º 613, n.º 618 e n.º 623, compreendem desdobramentos desse princípio.

REFERÊNCIAS

ALTMANN, Alexandre; NUSDEO, Ana Maria de Oliveira (Org.). **Política nacional de pagamento por serviços ambientais:**

lei n.º 14.119, de 13 de janeiro de 2021: reflexões para a sua implementação e efetividade. Caxias do Sul: Educus, 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Corregedoria Nacional de Justiça. Provimento 61, de 17 de outubro de 2017. Dispõe sobre a obrigatoriedade de informação do número do Cadastro de Pessoa Física (CPF), do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e dos dados necessários à completa qualificação das partes nos feitos distribuídos ao Poder Judiciário e aos serviços extrajudiciais em todo o território nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Diário do Judiciário Eletrônico n.º 171, Brasília, DF, 18 out. 2017, p. 13-14.

BRASIL. Decreto 9.191, de 1.º de novembro de 2017. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1.º novembro 2017.

BRASIL. Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 dez. 1973.

BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 set. 1981.

BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jul. 2006.

BRASIL. Lei 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.ºs 6.938, de 31 de

agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 maio 2012.

BRASIL. Lei 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional 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, para adequá-las à nova política. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 jan. 2021, retificada no **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 jan. 2021.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico**. v. 3. São Paulo: Saraiva, 1998.

ENGEL, Stefanie; PAGIOLA, Stefano; WUNDER, Sven. Designing payments for environmental services in theory and practice: an overview of the issues. In: **Ecological economics**, Ed. Elsevier, v. 65, n. 4, p. 663-674, 2008.

ESPINOZA, Nelson; GATICA, Javier; SMYLE, James. **El pago de servicios ambientales y el desarrollo sostenible en el medio rural**. San José (Cuesta Rica): Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA), 1999.

GOMES, Orlando. **Obrigações**. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 1999.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

VELOSO, Waldir de Pinho. **Registro de imóveis: da matrícula à averbação: doutrina completa e descomplicada**. Curitiba: Juruá, 2023.

WUNDER, Sven. **Payments for environmental services: some nuts and bolts**. In: **CIFOR Occasional Paper**, Jakarta (Indonesia),

Ed. Center for International Forestry Research (CIFOR), n. 42, p. 1-32, 2005.

WUNDER, Sven. The efficiency of payments for environmental services in tropical conservation. In: **Conservation Biology**, Jakarta (Indonesia), Ed. Wiley, v. 21, n. 1, p. 48-58, feb. 2007.

WUNDER, Sven (Coord.); BÖRNER, Jan; TITO, Marcos Rüginitz; PEREIRA, Lígia. **Pagamentos por serviços ambientais: perspectivas para a Amazônia Legal**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2008. (Série *Estudos*, 10).

Recebido em: 15-4-2024

Aprovado em: 21-6-2024