



Procedência: Instituto Estadual de Florestas - IEF

Interessado: Procuradoria do IEF e Diretoria de Áreas Protegidas do mesmo Instituto

Parecer n.º: 15.610

Data: 04 de março de 2016

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. MEIO AMBIENTE. PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (PSA). PROTEÇÃO DE MANANCIAS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. UTILIZADORES DESSES RECURSOS NATURAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS. CONTRIBUIÇÃO PECUNIÁRIA COMPENSATÓRIA. ARTS. 47 E 48 DA LEI 9.985/00. PRINCÍPIOS DO USUÁRIO-PAGADOR, DO POLUIDOR-PAGADOR, DO CONSERVADOR-CREDOR. INSTRUMENTOS ECONÔMICOS. REGULAMENTO DA EXIGÊNCIA DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (PSA). ATO ADMINISTRATIVO NORMATIVO. DECRETO. ART. 90, VII, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

RELATÓRIO

A Procuradora do Estado-Chefe da Procuradoria do Instituto Estadual de Florestas encaminha consulta à Advocacia-Geral do Estado (Ofício n.º 47/2016/PROGE/SISEMA) acerca de indagação apresentada àquele setor sobre “o instrumento jurídico adequado para regulamentar” “o pagamento de compensação financeira a que se referem os artigos 47 e 48 da Lei Federal nº 9.985/00, especialmente no tocante à prestação dos serviços necessários à proteção de mananciais e de suas bacias de contribuição.”



A consulta vem acompanhada de manifestação prévia da Procuradoria do IEF (Nota Jurídica n. 12/2016), bem como de cópia da Minuta de Portaria, com a proposta de regulamentação do pagamento da compensação financeira a que se referem os artigos 47 e 48 da Lei Federal n. 9.985/00, de modo especial o pagamento por Serviço de Proteção de Bacias (SPB).

No corpo da Nota Jurídica 12/2016/PROGE/SISEMA, após se explicitarem os contornos das definições de ativos ambientais e de serviços ambientais e de se buscar amparo jurídico-constitucional no art. 225 da Constituição da República para o pagamento por serviços ambientais, concluiu-se pela possibilidade da instituição do dever de pagar por serviços ambientais, com fundamento nos arts. 47 e 48 da Lei 9.985/00, mas por meio de Decreto.

Delineado o cerne da consulta, passa-se ao exame.

PARECER

A indagação trazida a exame refere-se ao ato administrativo que deve ser editado para regulamentar o pagamento por serviços ambientais (PSA), especificamente no tocante ao que está prescrito no texto dos arts. 47 e 48 da Lei 9.985/00, de teor seguinte:

Art. 47. O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pelo abastecimento de água ou que faça uso de recursos hídricos, beneficiário da proteção proporcionada por uma unidade de conservação, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, de acordo com o disposto em regulamentação específica. (Regulamento)

Art. 48. O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pela geração e distribuição de energia elétrica, beneficiário da proteção oferecida por uma unidade de conservação, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, de acordo com o disposto em regulamentação específica. (Regulamento)



A conclusão exposta na Nota Jurídica prévia da Procuradoria do IEF é de que o instrumento jurídico adequado para regulamentação é o Decreto, por estar expresso em referidos artigos, com a qual se coloca de acordo, nos termos da fundamentação a seguir. Antes, porém, serão feitas breves considerações acerca do pagamento por serviços ambientais, até mesmo para deixar clara sua distinção em relação à cobrança pelo uso de recursos hídricos.

1. Pagamento por serviços ambientais (PSA)

É assente na doutrina nacional a informação do Direito Ambiental por princípios gerais, insculpidos na Constituição Brasileira, sob influência daqueles consagrados no âmbito internacional, destacando-se os “princípios da prevenção e da precaução, o princípio do poluidor-pagador, o princípio da equidade intergeracional, o princípio da cooperação, o princípio da participação pública, o princípio do desenvolvimento sustentável, o princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada, o princípio do acesso equitativo aos recursos naturais, entre outros.” (SARLET, Info Wolfgang. *Princípios do direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 19)

Inúmeras leis nacionais também fixam princípios, a exemplo da anterior à Constituição, Lei 6.938/81, e de posteriores, como a Lei da Mata Atlântica, Lei 11.428/2006; a da Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei 12.305/2010, e a recente Lei Florestal, n. 12.651/2012, apenas para ilustrar algumas previsões legais de ordem principiológica, atentando-se para a normatividade dos princípios e para seu caráter de vetor interpretativo.

Interessa, na espécie, de modo peculiar, os princípios do usuário-pagador e do poluidor-pagador, que incorporam a ideia de valorização econômica dos recursos naturais e autorizam a instituição de cobrança pelo seu uso e a imposição do dever de recuperar ou indenizar por danos, gerando, assim, o dever de internalização de custos de forma a, de modo geral, garantir a sustentabilidade do desenvolvimento econômico.



A legislação nacional vem instituindo instrumentos econômicos que se constituem em mecanismos de gestão ambiental, “a fim de incentivar e propiciar a preservação do meio ambiente, como também viabilizar uma série de capacidade de reparação dos danos ambientais.” (MILARE, Edis. *Direito do Ambiente*. 8. ed. rev., atual e reformulada. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 847.

O debate que se vem fazendo no Poder Legislativo, mediante provocação de ONGs, em universidades, diz com o dever de, não apenas remunerar pelo uso dos recursos naturais ou de compensar os danos causados ao meio ambiente, mas, antes, de compensar, de contribuir pecuniariamente por serviços ambientais, enquanto mecanismo de fomento à preservação dos ecossistemas e da biodiversidade, criando-se instrumentos jurídico-econômicos como forma de incentivar a preservação e o uso sustentável dos recursos naturais.

A situação de escassez, de redução da biodiversidade, de desmatamentos direciona esse debate, remontando a experiências positivas, como a da Costa Rica, que conseguiu recobrir seu território de florestas em considerável percentual; a dos serviços de água do município de Nova Iorque e, em Minas Gerais, a do Município de Extrema, que adotou remuneração dos proprietários rurais ribeirinhos que adotassem práticas preservacionistas (Lei Municipal 2.100/2005 e Decretos Municipais 1.703/2006 e 1.801/2006) (Conferir MILARÉ, Obra citada, p. 863.)

Podem-se citar, ainda, como experiência em Minas Gerais na utilização de instrumentos econômicos, projetos envolvendo Mecanismos de Desenvolvimento Limpo, do Protocolo de Quioto, realizados pela SEMAD-MG relativamente aos créditos de carbono, com recursos do banco alemão Kfw, na busca de soluções para o déficit de carvão vegetal renovável, bem como a Lei Estadual n. 17.727/2008, que criou o programa Bolsa Verde, por meio do qual o Estado concede incentivo financeiro a proprietários e posseiros rurais para identificação, recuperação, preservação e conservação de áreas necessárias à proteção das formações ciliares e à recarga de aquíferos e áreas necessárias à



proteção da biodiversidade e ecossistemas especialmente sensíveis, conforme dispuser o regulamento.

A ideia é, portanto, reconhecer, por meio de incentivos, as ações de recuperação e/ou conservação ambiental, realizadas por indivíduos ou grupos que visem a garantir a provisão de serviços ecossistêmicos para a sociedade, numa perspectiva preservacionista, o que demanda recursos financeiros. A respeito, conferir: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-105-pagamento-por-servicos-ambientais-aspectos-teoricos-e-proposicoes-legislativas> e <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/MEIO-AMBIENTE/477763-MEIO-AMBIENTE-APROVA-PROGRAMA-DE-COMPENSACAO-POR-SERVICOS-AMBIENTAIS.html>

Por fim, impende destacar, ainda conforme entendimento de Édis Milaré, que, do princípio do poluidor-pagador pode-se deduzir outro, que o autor nomeia “princípio do conservador-credor”, que pressupõe o pagamento pelo beneficiário do recurso natural disponibilizado (obra citada, p. 864). O conservador-credor ou provedor-recebido, como o denomina a Minuta do IEF, é financeiramente recompensado por sua conduta virtuosa, pela provisão dos benefícios disponibilizados a quem utiliza o recurso natural, numa lógica de gestão ambiental distinta da punição por transgressões que podem causar danos ao meio ambiente.

Observa-se que há diferença entre o fundamento da cobrança pelo uso da compensação pelo benefício proporcionado por uma Unidade de Conservação. A cobrança pelo uso dos recursos hídricos de usuários sujeitos a outorga, prevista na Lei Estadual n. 13.199/99 e no Decreto 44.046/05, difere-se da retribuição pecuniária à Unidade de Conservação que, por meio da preservação, disponibiliza o recurso natural para ser utilizado. Distingue-se, também, da compensação por dano, como aquela prevista no art. 36 da Lei 9.985/00.

A retribuição pecuniária compensatória que se pretende instituir ocorre



em momento anterior ao uso, ou seja, o beneficiário paga quem cuida e confere especial proteção ao recurso natural para disponibilizá-lo de forma sustentável. Ou seja, oferta uma contraprestação por uma ação ambiental positiva, preservacionista; por um serviço ambiental consistente em ações ou atividades humanas que resultam na manutenção, preservação, conservação, restauração, recuperação, uso sustentável ou melhoria dos ecossistemas, que decorrem da instituição de uma Unidade de Conservação como espaço territorial especialmente protegido, criado por determinação constitucional e legal, como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, com a finalidade essencial de assegurar, às presentes e futuras gerações, a efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

2. Regulamento para correta aplicação da lei: Decreto. Art. 90, VII, da Constituição Estadual.

Ato administrativo próprio para a espécie é o Decreto, que virá para regulamentar os preceitos dos arts. 47 e 48 da Lei 9.985/00. Trata-se de ato normativo que visará à correta aplicação da lei e é exclusivo do Chefe do Poder Executivo, consoante art. 90, VII, da Constituição do Estado de Minas Gerais.

A Portaria, em termos gerais, é um ato administrativo interno pelo qual o chefe de órgãos, repartições ou serviços expedem determinações gerais ou especiais aos seus subordinados, ou designam servidores para funções e cargos secundários. Ou seja, não atende à finalidade de regulamentar os citados dispositivos legais, tampouco de instituir uma retribuição pecuniária com repercussão externa, que imporá a particulares a obrigação de pagar por serviços ambientais, como autorizado em lei.

Das considerações acerca da retribuição pecuniária compensatória a ser paga por beneficiário da proteção proporcionada por uma Unidade de Conservação, observa-se tratar de incentivo amplo às ações de recuperação e/ou conservação ambiental, realizadas por indivíduos ou grupos que visem a garantir



a provisão de serviços ecossistêmicos para a sociedade, no âmbito de Unidades de Conservação no Estado, situação que, por si, encaminha a regulamentação pelo Governador, no âmbito da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, como formuladora, coordenadora, executora e supervisora das políticas públicas para conservação, preservação e recuperação dos recursos ambientais, visando ao desenvolvimento sustentável e à melhoria da qualidade ambiental do Estado, na forma do art. 3º, inciso I, e 4º, ambos da Lei Estadual n. 21.972/2016.


CONCLUSÃO

À vista do que foi exposto, conclui-se que o instrumento jurídico adequado para regulamentar o pagamento por serviços ambientais no âmbito previsto nos arts. 47 e 48 da Lei 9.985/00 é o Decreto, na forma do art. 90, inciso VII, da Constituição do Estado de Minas Gerais.

O teor da minuta do ato normativo não foi objeto da consulta e, pois, da análise jurídica nessa oportunidade

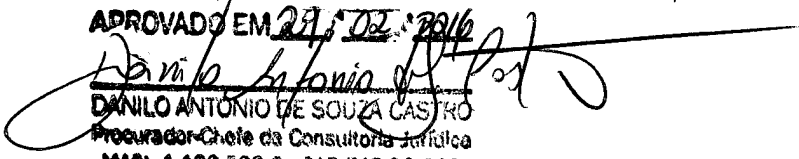
À consideração superior.


Belo Horizonte, aos 4 de fevereiro de 2016.


NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA
Procuradora do Estado

MA SP 345.172-1 - OAB/MG 91.692

APROVADO EM 29.02.2016


DANILO ANTONIO DE SOUZA CASTRO
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica
MASP 1.120.503-5 - OAB/MG 93.840


Onofre Alves Batista Junior
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO