

**UNIVERSIDADE BRASIL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS  
CAMPUS DE FERNANDÓPOLIS**

**GUSTAVO ANTONIO NELSON BALDAN**

**PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS: INSTRUMENTO DE  
PROTEÇÃO AMBIENTAL DE MUNICÍPIOS DO NOROESTE PAULISTA**

PAYMENTS FOR ENVIRONMENTAL SERVICES: INSTRUMENT FOR  
ENVIRONMENTAL PROTECTION OF MUNICIPALITIES OF  
NORTHWEST PAULISTA

Fernandópolis, SP

2022

**GUSTAVO ANTONIO NELSON BALDAN**

**PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS: INSTRUMENTO DE  
PROTEÇÃO AMBIENTAL DE MUNICÍPIOS DO NOROESTE  
PAULISTA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Brasil, como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Ciências Ambientais

Profa. Dra. Gisele Herbst Vazquez

Orientadora

Fernandópolis – SP

2022

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da Universidade Brasil,  
com os dados fornecidos pelo (a) autor (a).

Baldan, Gustavo Antonio Nelson

B146p Pagamentos por Serviços Ambientais: instrumento de pôr Serviço Ambientais de Municípios do Noroeste Paulista. / Gustavo Antonio Nelson Baldan – Fernandópolis: Universidade Brasil, 2022.  
105f.: il.; 29,5cm.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Brasil, como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Ciências Ambientais.

Orientador: Prof. Dr.<sup>a</sup> Gisele Herbst Vazquez

1. Preservação Ambiental. 2. Direito ambiente. 3. Direito premial.  
5.Sustentabilidade  
I.Título.

CDD 346.81046

# FOLHA DE APROVAÇÃO



**UNIVERSIDADE  
BRASIL**

*Termo de aprovação*

## TERMO DE APROVAÇÃO

**GUSTAVO ANTONIO NELSON BALDAN**

### **"PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS: INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DE MUNICÍPIOS DO NOROESTE PAULISTA"**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais** da Universidade Brasil, pela seguinte banca examinadora:

Prof(a). Dr.(a) Gisele Herbst Vazquez (Presidente - Orientadora)

Prof(a). Dr.(a) Cleber Fernando Merlegasso Mansano (Universidade Brasil)

Prof(a). Dr.(a) Cristina Veloso de Castro (Universidade do Estado de Minas Gerais)

Fernandópolis, 25 de novembro de 2022  
Presidente da Banca Prof.(a) Dr.(a) Gisele Herbst Vazquez

# TERMO DE AUTORIZAÇÃO



**UNIVERSIDADE  
BRASIL**

*Termo de Autorização*

## Termo de Autorização

**Para Publicação de Dissertações e Teses no Formato Eletrônico na Página WWW do Respeetivo Programa da Universidade Brasil e no Banco de Teses da CAPES**

Na qualidade de titular(es) dos direitos de autor da publicação, e de acordo com a Portaria CAPES no. 13, de 15 de fevereiro de 2006, autorizo(amos) a Universidade Brasil a disponibilizar através do site <http://www.universidadebrasil.edu.br>, na página do respectivo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, bem como no Banco de Dissertações e Teses da CAPES, através do site <http://bancodeteses.capes.gov.br>, a versão digital do texto integral da Dissertação/Tese abaixo citada, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira.

A utilização do conteúdo deste texto, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, fica condicionada à citação da fonte.

**Título do Trabalho: "PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS: INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DE MUNICÍPIOS DO NOROESTE PAULISTA"**

Autor(es):

Discente: Gustavo Antonio Nelson Baldan

Assinatura: \_\_\_\_\_

Orientadora: Gisele Herbst Vazquez

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: 25/11/2022

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a minha orientadora Profa. Dra. Gisele Herbst Vazquez, por todo o apoio, ensinamentos transmitidos, dedicação e disposição, durante todo este trabalho, sem os quais não teria sido possível a elaboração desta pesquisa. Agradeço aos meus pais, Antonio Valentin Baldan e Maria Aparecida Nelson Baldan, porque esta etapa concluída decorre de todo empenho e dedicação a mim durante a longa trajetória de estudos, os quais não mediram esforços para que eu seguisse firme por todo o caminho dos estudos. E por fim, agradeço a todos os Professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Brasil, pelos conhecimentos compartilhados.

# **PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS: INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DE MUNICÍPIOS DO NOROESTE PAULISTA**

## **RESUMO**

O crescimento econômico desenfreado ocorrido principalmente no século passado, em detrimento da qualidade dos bens ambientais, levou a sociedade e os Estados a se preocuparem com a proteção do meio ambiente com o objetivo de se evitar a escassez de recursos. Num primeiro momento, essa proteção ocorreu por meio de métodos tradicionais de comando e controle, impondo sanções àqueles que causassem degradação ambiental. Todavia, tal método não se mostrou suficiente, havendo necessidade de se prever a possibilidade de concessão de benefícios aos que praticassem medidas ambientais esperadas e desejadas. Assim, no Brasil, na seara ambiental, ao lado do tradicional método de comando e controle tem-se adotado o direito premial, porque não há necessidade apenas de preservação ambiental, mas também de recuperação de áreas degradadas, sendo um desses instrumentos a política de pagamento por serviços ambientais. O trabalho foi baseado em pesquisa documental em fontes oficiais (sites oficiais dos municípios do noroeste paulista), analisando a doutrina e a legislação desses municípios. Foram analisados 34 municípios, aleatoriamente escolhidos, quanto ao valor de recursos destinados à seara ambiental, bem como a existência de lei regulamentando política local de pagamento por serviços ambientais no ano de 2022. Concluiu-se que Auriflora, Cardoso, Catanduva, Fernandópolis, Guzolândia, Mesópolis, Mirassol, Nhandeara, Pereira Barreto, Tanabi, Valentim Gentil e Votuporanga possuem legislação regulamentando este instrumento. E, dentre eles, apenas Fernandópolis possui programa em fase de implantação. De outro lado, Andradina, Araçatuba, Catanduva, Dracena, Cosmorama, Fernandópolis, Guzolândia, Indaiatuba, Ilha Solteira, Mesópolis, Pereira Barreto, Santa Fé do Sul e Valentim Gentil possuem receita orçamentária compatível para o desenvolvimento concreto de políticas ambientais.

**Palavras-chave:** Preservação Ambiental. Direito Premial. Direito Ambiental. Sustentabilidade.

# **PAYMENTS FOR ENVIRONMENTAL SERVICES: INSTRUMENT FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION OF MUNICIPALITIES OF NORTHWEST PAULISTA**

## **ABSTRACT**

The unbridled economic growth that occurred mainly in the last century, to the detriment of the quality of environmental goods, led society and states to be concerned with protecting the environment in order to avoid resource scarcity. At first, this protection took place through traditional methods of command and control, imposing sanctions on those who caused environmental degradation. However, this method did not prove to be sufficient, with the need to foresee the possibility of granting benefits to those who practiced expected and desired environmental measures. Thus, in Brazil, in the environmental area, alongside the traditional method of command and control, the premium right has been adopted, because there is no need only for environmental preservation, but also for the recovery of degraded areas, one of these instruments being the policy of payment for environmental services. The work was based on documentary research in official sources (official websites of the municipalities in northwest São Paulo), analyzing the doctrine and legislation of these municipalities. 34 municipalities, randomly chosen, were analyzed regarding the value of resources destined to the environmental harvest, as well as the existence of a law regulating the local policy of payment for environmental services in the year 2022. It was concluded that Auriflama, Cardoso, Catanduva, Fernandópolis, Guzolândia, Mesópolis, Mirassol, Nhandeara, Pereira Barreto, Tanabi, Valentim Gentil and Votuporanga have legislation regulating this instrument. And, among them, only Fernandópolis has a program in the implementation phase. On the other hand, Andradina, Araçatuba, Catanduva, Dracena, Cosmorama, Fernandópolis, Guzolândia, Indiaporã, Ilha Solteira, Mesópolis, Pereira Barreto, Santa Fé do Sul and Valentim Gentil have compatible budget revenue for the concrete development of environmental policies.

**Keywords:** Environmental Preservation. Premium Law. Environmental Law. Sustainability.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Existência de Lei regulamentando PSA e Programas Implantados ou em Fase de Implantação nos 34 municípios do noroeste paulista pesquisados, 2022.....	85
Tabela 2 – Orçamento Meio Ambiente, valor suficiente ou não e Lei Orçamentária Anual (LOA) dos 34 municípios do noroeste paulista pesquisados, 2022.....	87
Tabela 3 – Receita Estimada e Percentual Destinado à Gestão Ambiental dos 34 municípios do noroeste paulista pesquisados, 2022.....	88

# SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2 OBJETIVOS .....</b>	<b>16</b>
2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	16
<b>3 REVISÃO DA LITERATURA.....</b>	<b>17</b>
3.1 DO MEIO AMBIENTE.....	17
3.2 HISTÓRICO DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE .....	17
3.3 DO CONCEITO DE MEIO AMBIENTE .....	19
3.4 CLASSIFICAÇÃO DO MEIO AMBIENTE .....	20
3.5 DO TRATAMENTO CONSTITUCIONAL DADO AO MEIO AMBIENTE.....	20
3.6 DA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE COMO PRINCÍPIO DA ORDEM ECONÔMICA.....	23
3.7 DO BEM AMBIENTAL .....	24
3.8 O DIREITO E SUA FUNÇÃO ORGANIZACIONAL E PROMOCIONAL .....	25
3.9 SANÇÃO: DA PUNIÇÃO À PREMIAÇÃO .....	27
3.10 DO DIREITO À POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL.....	30
3.11 EXTERNALIDADES POSITIVAS E NEGATIVAS: PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR E PROTETOR RECEBEDOR COMO FORMAS DE ADEQUAÇÃO DE CONDUTAS.....	31
3.12 EXTERNALIDADES AMBIENTAIS POSITIVAS .....	32
3.13 EXTERNALIDADES AMBIENTAIS NEGATIVAS .....	34
3.14 DA NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO ESTATAL PARA CORREÇÃO DAS EXTERNALIDADES .....	36
3.15 TAXA PIGOUVIANA E TEOREMA DE COASE COMO IDEIAS INICIAIS DE CORREÇÃO COMPORTAMENTAL.....	38
3.16 PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR RESPONSABILIDADE POR DANOS AMBIENTAIS E EXTERNALIDADES NEGATIVAS .....	41
3.17 PRINCÍPIO DO PROTETOR BENEFICIÁRIO E EXTERNALIDADES POSITIVAS.....	45
3.18 PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS .....	48
3.19 DA ADOÇÃO DE UMA POLÍTICA PARA O PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS.....	49
3.20 CONCEITO E COMPREENSÃO DO PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS.....	50

3.21 DO PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS COMO INSTRUMENTO ECONÔMICO DE POLÍTICA AMBIENTAL.....	55
3.22 TIPOLOGIA DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS.....	59
3.23 REGIMES JURÍDICOS POSSÍVEIS DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS.....	59
3.24 CRÍTICAS AO PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS.....	62
3.25 DEVER DO PODER PÚBLICO E DA COLETIVIDADE PARA COM O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	64
<b>4. MATERIAL E MÉTODOS.....</b>	<b>67</b>
<b>5. RESULTADOS.....</b>	<b>68</b>
5.1 MUNICÍPIO DE ANDRADINA E A LEI MUNICIPAL 3856/2021.....	68
5.2 MUNICÍPIO DE APARECIDA D'OESTE E A LEI MUNICIPAL 2191/2021.....	68
5.3 MUNICÍPIO DE ARAÇATUBA E A LEI MUNICIPAL 1277/2021.....	69
5.4 MUNICÍPIO DE AURIFLAMA E A LEIS MUNICIPAIS 5.220/2021 E 5.257/2022.....	69
5.5 MUNICÍPIO DE CARDOSO E A LEIS MUNICIPAIS 3745/2021 E 3760/2021.....	69
5.6 MUNICÍPIO DE CATANDUVA E A LEIS MUNICIPAIS 5701/2015 E 6229/2021.....	70
5.7 MUNICÍPIO DE COSMORAMA E A LEI MUNICIPAL 3591/2021.....	70
5.8 MUNICÍPIO DE DRACENA E A LEI MUNICIPAL 4907/2021.....	71
5.9 MUNICÍPIO DE FERNANDÓPOLIS E A LEIS MUNICIPAIS 5.220/2021 E 5.257/2022.....	71
5.10 MUNICÍPIO DE GENERAL SALGADO E A LEI MUNICIPAL 3012/2021.....	72
5.11 MUNICÍPIO DE GUZOLÂNDIA E AS LEIS MUNICIPAIS 1755/2014 E 2642/2021.....	72
5.12 MUNICÍPIO DE ILHA SOLTEIRA E A LEI MUNICIPAL 2544/2021.....	73
5.13 MUNICÍPIO DE INDIAPORÃ E A LEI MUNICIPAL 1.277/2021.....	73
5.14 MUNICÍPIO DE JALES E A LEI MUNICIPAL 5.284/2021.....	73
5.15 MUNICÍPIO DE MARINÓPOLIS E A LEI MUNICIPAL 2004/2021.....	74
5.16 MUNICÍPIO DE MESÓPOLIS E A LEIS MUNICIPAIS 24/2017 E 30/2021.....	74
5.17 MUNICÍPIO DE MIRASSOL E A LEIS MUNICIPAIS 4068/2017 E 4504/2021.....	75
5.18 MUNICÍPIO DE NHANDEARA E A LEIS MUNICIPAIS 2496/2018 E 2642/2021.....	75

5.19 MUNICÍPIO DE OUROESTE E A LEI MUNICIPAL 1.683/2021 .....	75
5.20 MUNICÍPIO DE PALMEIRA D'OESTE E A LEI MUNICIPAL 2921/2021 .....	76
5.21 MUNICÍPIO DE PEREIRA BARRETO E A LEIS MUNICIPAIS 4381/2014 E 2544/2021 .....	77
5.22 MUNICÍPIO DE PONTALINDA E A LEI MUNICIPAL 1013/2021.....	77
5.23 MUNICÍPIO DE POPULINA E A LEI MUNICIPAL 1780/2021 .....	77
5.24 MUNICÍPIO DE SANTA ALBERTINA E A LEI MUNICIPAL 1221/2021.....	78
5.25 MUNICÍPIO DE SANTA CLARA D'OESTE E A LEI MUNICIPAL 1551/2021 .	78
5.26 MUNICÍPIO DE SANTA FÉ DO SUL E A LEI MUNICIPAL 4.1972021 E A LEI ESTAUDAL 16.283/2016.....	79
5.27 MUNICÍPIO DE SANTA RITA D' OESTE E A LEI MUNICIPAL 1540/2021 ....	81
5.28 MUNICÍPIO DE SANTANA DA PONTE PENZA E A LEI MUNICIPAL 1752/2021.....	81
5.29 MUNICÍPIO DE SANTA SALETE E A LEI MUNICIPAL 849/2021 .....	81
5.30 MUNICÍPIO DE TANABI E A LEIS MUNICIPAIS 2496/2014 E 3232/2021 ....	82
5.31 MUNICÍPIO DE TURMALINA E A LEI MUNICIPAL 1872/2021.....	82
5.32 MUNICÍPIO DE URÂNIA E A LE MUNICIPAL 3556/2021 .....	83
5.33 MUNICÍPIO DE VALENTIM GENTIL E A LEIS MUNICIPAIS 2073/2014 E 2402/2021 .....	83
5.34 MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA E A LEIS MUNICIPAIS 4861/2010 E 6800/2021.....	84
<b>6 DISCUSSÃO.....</b>	<b>85</b>
<b>7 CONCLUSÃO.....</b>	<b>91</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>92</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A interação entre o meio ambiente e o homem retroage ao início da vida humana na Terra, pois não se concebe a sua existência sem a coexistência do meio ambiente.

Nesse contexto, apesar de que em períodos anteriores tutelava-se o meio ambiente de maneira indireta, porque buscava-se a proteção em primeiro lugar da atividade econômica do homem e em segundo de sua saúde, o tema relacionado à preservação ambiental não é atual, mas ainda desperta muita atenção por parte dos diversos setores do Estado e da sociedade.

Isso porque, o século XX foi marcado por um intenso crescimento econômico, em prejuízo dos recursos naturais, que foram utilizados de maneira inconsequente e irracional, fazendo com que, as condições de vida na Terra sofressem alteração para graus cada vez piores.

Sem dúvida, o desmatamento, a desertificação, a degradação do solo, a poluição atmosférica, a perda da biodiversidade, o crescimento populacional desorganizado e desordenado, as mudanças climáticas, entre outras situações, são ocorrências inquestionáveis decorrentes da atuação desenfreada do homem.

Em virtude disso, diversos estudos e conferências internacionais foram realizadas com vistas à preservação, conservação e recuperação do meio ambiente, levando diversos Estados a adotarem medidas de preservação ambiental.

Por se tratar de um movimento global, o Brasil não ficou de fora. Dada a importância do meio ambiente, desde os idos de 1980 ele é tratado como bem jurídico autônomo, ganhando especial atenção do legislador constituinte, que destinou um capítulo específico da Constituição Federal (BRASIL, 1988) para tratar do meio ambiente.

Mais precisamente no art. 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), é garantido que todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Uma das formas do Poder Público proteger o meio ambiente é por meio do Direito, seja pela criação de normas jurídicas, seja pela sua aplicação ao caso concreto.

Fazendo uso do Direito, foram instituídas diversas políticas ambientais que se desenvolveram ao longo do tempo, ganhando destaque os tradicionais métodos de comando e controle, baseados na função repressiva (sancionatória) do Direito.

No Direito Ambiental, espelho dos métodos de comando e controle encontra-se o princípio do poluidor-pagador, que busca desestimular a prática de condutas indesejadas por meio da imposição de sanções administrativas (multas, embargos de obra, suspensão de atividades, etc.) e penais (penas privativas de liberdade e restritivas de direitos, inclusive podendo ser impostas às pessoas jurídicas).

Essa vertente de proteção pode ser analisada sob dois enfoques: preventivo, no sentido de evitar a prática de degradação ambiental por meio da previsão abstrata de penalidades; repressivo, consistindo na obrigação de reparar o dano, bem como na imposição de pena ao caso concreto.

Com o passar do tempo constatou-se que esses mecanismos de comando e controle não geravam a eficiência esperada na contenção de condutas inadequadas, abrindo espaço para os instrumentos econômicos, que possuem uma lógica diversa, baseada na função promocional do Direito: ao invés de punir, busca-se premiar as condutas desejadas, com a finalidade de incentivar sua prática.

Esse cenário fez surgir o pagamento por serviços ambientais, cerne do presente trabalho, podendo ser compreendido como um pagamento em espécie ou insumos em favor daquele que promove comportamento de preservação e conservação da natureza, ou seja, que adota medidas ambientalmente desejadas e esperadas.

A partir desta constatação, analisou-se no presente trabalho, revisão literária sobre o meio ambiente, proteção ambiental, as funções sancionatórias e premial do Direito, e do pagamento por serviços ambientais. Buscou-se, também, a existência de legislação municipal sobre a regulamentação de pagamento por serviços ambientais, demonstrando tratar-se de promissora

política de proteção ambiental em municípios do noroeste paulista com parques recursos destinados à gestão ambiental.

## 2 OBJETIVOS

O objetivo deste trabalho foi analisar a doutrina referente a pagamento por serviços ambientais, especificamente a Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021 (BRASIL, 2021), que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, e a existência ou não de legislação sobre o tema em municípios do noroeste paulista, além da Lei Orçamentária Anual, destacando-se a importância desse instrumento econômico de proteção ambiental.

### 2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Coletar dados da Lei Orçamentária Anual dos municípios de Andradina, Aparecida D'Oeste, Araçatuba, Aurifloma, Cardoso, Catanduva, Cosmorama, Dracena, Fernandópolis, General Salgado, Guzolândia, Ilha Solteira, Indaporã, Jales, Marinópolis, Mesópolis, Mirassol, Nhandeara, Ouroeste, Palmeira D' Oeste, Pereira Barreto, Pontalinda, Populina, Santa Albertina, Santa Clara D' Oeste, Santa Fé do Sul, Santa Rita D' Oeste, Santana da Ponte Pensa, Santa Salete, Tanabi, Turmalina, Urânia, Valentim Gentil e Votuporanga, para uma análise da suficiência ou insuficiência de recursos para a proteção, preservação e sustentabilidade do meio ambiente;
- Levantar informações legislativas, nos referidos municípios, acerca da existência ou não de legislação referente ao Pagamento por Serviços Ambientais – PSA;
- Demonstrar que o PSA se apresenta como importante ferramenta para o desenvolvimento sustentável, considerando a pequena quantidade de recursos alocados para a temática ambiental.

### 3 REVISÃO DA LITERATURA

#### 3.1 DO MEIO AMBIENTE

As interações entre o meio ambiente e o homem remontam a própria existência da vida humana, pois do meio ambiente que ele obtém/retira condições mínimas de vida, tais como o ar, água, solo e alimentos.

Assim, extrai-se que o meio ambiente é um dos bens de vital importância para a sociedade, de modo que deve ser protegido para possibilitar a vida humana na Terra, não só para as presentes, como para as futuras gerações.

#### 3.2 HISTÓRICO DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

Apesar da existência do meio ambiente estar associada ao homem, não se concebendo a vida sem o ambiente propício para tal, é inegável que apenas recentemente a temática ambiental tem despertado interesse.

No Brasil, podemos identificar 3 (três) fases de tutela do meio ambiente, ressaltando, também que, todo processo evolutivo vem acompanhado de avanços e retrocessos, de modo que não se pode identificar, com absoluta precisão, quando e onde termina ou se inicia cada uma delas. Na verdade, cada uma dessas etapas refere-se a “uma mudança no ângulo visual com que o ser humano enxerga o meio ambiente” (RODRIGUES, 2020, p. 61).

A primeira fase de proteção ao meio ambiente, que perdurou de 1500 até 1950, baseada em uma visão antropocêntrica, tutelava o meio ambiente de maneira reflexa, e era realizada na exata medida em que significava ganho econômico ao homem.

O meio ambiente era visto como um bem privado, de propriedade do indivíduo detentor daquela área, protegendo-se, assim, a propriedade, e não o meio ambiente, daí porque essa etapa também é conhecida como de tutela econômica do meio ambiente. Nota-se claramente que o ambiente não era tutelado de modo autônomo, mas mediatamente.

Nessa etapa, os bens ambientais estavam atrelados ao direito de propriedade, de caráter puramente individualista e privado, sendo

subservientes à vontade do homem, extraindo-se essa conclusão da leitura de alguns dispositivos do já revogado Código Civil de 1916<sup>1</sup> (BRASIL, 1916).

Apesar de singela a proteção, deve-se ressaltar que a valoração econômica de um bem está associada à sua essencialidade, de modo que, ainda que reflexamente, começa-se a ter a ideia da necessidade e essencialidade do meio ambiente para a vida humana.

A segunda fase, também guiada por uma visão egoística e antropocêntrica, é conhecida como tutela sanitária do meio ambiente, porque a sua proteção ocorria de maneira mediata, não mais para fins econômicos, mas sim para salvaguardar a saúde e a qualidade de vida humana

Nessa fase, que teve duração de 1950 até 1980, ficou reconhecida a insustentabilidade e a incapacidade do meio ambiente de absorver toda a intervenção antrópica realizada pelo homem, o que acabou por trazer prejuízos para a saúde humana.

Ficou constatado, então, a necessidade do meio ambiente para uma vida sadia e com qualidade, tratando-se, assim, de um passo importante para a próxima etapa de proteção ambiental.

Com efeito, nesta segunda fase verificou-se que o homem para proteger a sua saúde deveria reanalisar a sua forma de interagir com o ambiente que habita, já que estava sendo vítima de suas próprias intervenções no meio.

Restou nítido que o desenvolvimento econômico desregrado era extremamente prejudicial à existência de um ambiente sadio.

Pode-se apontar que a simples leitura de alguns diplomas legais deixa clara a proteção da saúde e reflexamente do meio ambiente: o Código Florestal (Lei nº 4.771/65) (BRASIL 1965), o Código de Caça (Lei nº. 5.197/67) (BRASIL, 1967a), o Código de Mineração (Decreto-lei nº 227/67b) (BRASIL, 1967b), a

---

<sup>1</sup> Art. 554. O proprietário, ou inquilino de um prédio tem o direito de impedir que o mau uso da propriedade vizinha possa prejudicar a segurança, o sossego e a saúde dos que o habitam.

Art. 555. O proprietário tem o direito de exigir do dono do prédio vizinho a demolição, ou reparação necessária, quando este ameace ruína, bem como que preste caução pelo dano iminente.

Art. 567. É permitido a quem quer que seja, mediante prévia indenização aos proprietários prejudicados, canalizar, em proveito agrícola ou industrial, as águas a que tenha direito, através de prédios rústicos alheios, não sendo chácaras ou sítios murados, quintais, pátios, hortas, ou jardins.

Art. 584. São proibidas construções capazes de poluir, ou inutilizar para o uso ordinário a água de poço ou fonte alheia, a elas preexistente.

Lei de Responsabilidade Civil por Danos Nucleares (Lei nº 6.453/77) (BRASIL, 1977), e outros.

Por sua vez, a terceira fase de proteção, abandonando a ideologia egoística e antropocêntrica, tutela o meio ambiente de forma autônoma, independentemente de qualquer proveito que possa trazer para a economia ou saúde, ou seja, o tutela em consideração a sua essencialidade em si mesmo.

Com efeito, a partir da década de 1980, com o advento da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/1981 (BRASIL, 1981), em matéria ambiental, abandonou-se a ideologia antropocêntrica e adotou-se a biocêntrica, protegendo toda a forma de vida.

A Lei nº 6.938/1981 é considerada como o marco inicial nessa guinada de proteção, pois através dela adotou-se uma visão holística do meio ambiente, onde o homem deixou de estar ao lado do meio ambiente e passou a estar inserido nele (RODRIGUES, 2020, p. 65).

Para uma melhor compreensão, passa-se ao estudo do conceito de meio ambiente.

### 3.3 DO CONCEITO DE MEIO AMBIENTE

Essa mudança de rumo na proteção do meio ambiente pode ser constatada pelo conceito legal a ele empregado.

A propósito, o legislador, compreendendo todo o contexto, econômico, social e ambiental da época, assim como inspirado pelos ideais da Conferência de Estocolmo de 1972, no artigo 3º, inciso I, da Lei nº 6.938/81 (BRASIL, 1981), apresentou o seguinte conceito de meio ambiente:

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:  
I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (BRASIL, 1981).

Nota-se, claramente, a adoção do critério biocêntrico, acolhendo as múltiplas formas de vida existentes na face da Terra, sem exceção, além da interação entre elas, o que lhe confere enorme maleabilidade.

Destaca-se que o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA editou a Resolução nº 306/2002, trazendo um conceito mais amplo de meio ambiente, fazendo menção expressa ao patrimônio cultural e artificial, o definindo como o “conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (CONAMA, 2002).

Assim, considerando o conceito de meio ambiente, evidenciando sua interação com o homem, necessário identificar a classificação do meio ambiente.

### 3.4 CLASSIFICAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

A par dos conceitos legais de meio ambiente, pode-se destacar alguns dos diversos tipos de meio ambiente, a saber:

- Natural: é o constituído por água, ar, flora, fauna. Refere-se ao equilíbrio dinâmico entre os seres vivos e o meio em que vivem;
- Laboral: segurança e saúde do trabalhador no local onde desempenha suas atividades laborais, sejam remuneradas ou não;
- Cultural: patrimônio histórico (artístico, estético, turístico, paisagístico), traduzindo a história de um povo, sua formação (cultural, educacional), identificando a sua cidadania;
- Artificial: é compreendido pelo espaço urbano ou rural construído, referindo-se ao conjunto de edificações.

A classificação do meio ambiente não possui apenas efeitos meramente didáticos, mas visa facilitar a identificação do agente e da atividade degradante, bem como do bem primordialmente atingido (FIORILLO, 2003, p. 20).

Tudo para possibilitar melhor proteção, porque o meio ambiente é um direito fundamental protegido pela Constituição Federal.

### 3.5 DO TRATAMENTO CONSTITUCIONAL DADO AO MEIO AMBIENTE

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental de terceira geração, marcado por mudanças na comunidade internacional, onde a consagração de direitos não deve respeitar fronteiras.

Segundo Lenza (2019, p. 1158) “o ser humano está inserido em uma coletividade e passa a ter direitos de solidariedade ou fraternidade”.

A Constituição Federal, em seu art. 225 (BRASIL, 1988), garantiu a toda sociedade o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabendo ao Poder Público e à coletividade o dever defendê-lo e protegê-lo.

A determinação de proteção incumbida ao Poder Público encontra-se alicerçada no § 1º, do art. 225, da Constituição Federal. Ao seu turno, em se tratando de pessoas físicas ou jurídicas de natureza privada, apesar de inexistir comando específico, infere-se de todo o comando normativo um dever de abstenção, no sentido de não praticar condutas lesivas ao meio ambiente e, de outro lado, um de adotar medidas que visem a defesa, proteção e recuperação do meio ambiente.

Com a investidura atribuída pela Lei Maior, o meio ambiente revestiu-se de *status* de direito difuso, já que afirmou expressamente que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, rompendo totalmente com qualquer possibilidade de se atribuir a titularidade ou propriedade do meio ambiente a determinada pessoa.

Para compreensão do que vem a ser direito difuso, pode-se utilizar a fornecida pelo próprio texto legal do Código de Defesa do Consumidor, art. 81, parágrafo único, inciso I, *in verbis*:

Art. 81. *Omissis*

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:  
I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeito deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (BRASIL, 1990).

Em outros dizeres, direitos difusos são aqueles cujos titulares não podem ser especificados, cabendo aos fatos determinarem a ligação entre essas pessoas, cujos direitos não podem ser partidos: são indivisíveis. Portanto, de acordo com Caldeira (2006):

O termo transindividual, por si só, já se mostra suficiente para indicar tudo aquilo que vai além, trans + individual, aquilo que ultrapassa o indivíduo. Especificamente no caso de do interesse difuso, tem-se a situação de indeterminação dos sujeitos, situação sem limites. Desse modo, apesar de uma sociedade ser formada por sujeitos individualizados, é possível que se deparem com situações que todos

serão atingidos de alguma forma, existe, portanto, o interesse individual envolvido, não se tem dúvida sobre esse ponto, porém há também um ponto comum entre todos. Quando esse ponto comum se mostrar indivisível, pertencente a todos, indiscriminadamente, estar-se-á diante de interesse difuso (CALDEIRA, 2006, p. 68/69)

Assim, a Constituição Federal consagrou de forma nova a existência de um bem que não possui características de bem público e, muito menos, privado, atendendo a realidade do século XXI, das sociedades de massa, identificadas por um crescimento desordenado, e robusto avanço tecnológico.

Diante disto, a Lei Maior estruturou a tutela dos valores ambientais, concedendo-lhes caracteres próprios, desvinculados da posse e da propriedade, consagrando uma nova concepção conjunta a direitos que muitas vezes transcendem o critério das nações, que nada mais são do que os direitos difusos.

Basta verificar que a degradação ambiental ocorrida em um continente afeta o meio ambiente em localidade totalmente distante, ou mesmo desastres ambientais como *tsunamis* acarretam danos em vários continentes.

Neste contexto, depois das conquistas dos direitos de primeira geração (direitos individuais e políticos), dos direitos de segunda geração (direitos sociais, econômicos e culturais), a sociedade conquista os direitos de terceira geração, dentre eles o de um meio ambiente equilibrado, ou seja:

Depois de preocupações em torno da liberdade e das necessidades humanas, surge uma nova convergência de direitos, volvida à essência do ser humano, sua razão de existir, ao destino da humanidade, pensando o ser humano enquanto gênero e não adstrito ao indivíduo ou mesmo a uma coletividade determinada. A essência desses direitos se encontra em sentimentos como a solidariedade e a fraternidade, constituindo mais uma conquista da humanidade no sentido de ampliar os horizontes de proteção e emancipação dos cidadãos.

Enfoca-se o ser humano relacional, em conjunção com o próximo, sem fronteiras físicas ou econômicas. O direito à paz, ao desenvolvimento econômico dos países, à preservação do ambiente, do patrimônio comum da humanidade e à comunicação integram o rol desses novos direitos (ARAUJO; NUNES JÚNIOR, 2018, p. 186).

Portanto, a Constituição Federal ao investir todos num direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, rompeu drasticamente a teoria jurídica tradicional acostumada a reconhecer e atrelar a todo direito um titular exclusivo

e visualizável, pois os direitos ou interesse difusos significam, sobretudo, uma indeterminação subjetiva de sua titularidade.

### 3.6 DA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE COMO PRINCÍPIO DA ORDEM ECONÔMICA

Dentro do tratamento constitucional dado ao meio ambiente, destaca-se que a Constituição Federal também protege o meio ambiente como princípio da ordem econômica e fundada na livre iniciativa, devendo ser respeitada a defesa do meio ambiente, na dicção de seu art. 170, inciso VI, *in verbis* (BRASIL, 1988):

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI – defesa do meio ambiente [...] (BRASIL, 1988)

Desta forma:

[...] não podem prevalecer – atividades decorrentes da iniciativa privada (da pública também) que violem a proteção do meio ambiente. Ou seja, a propriedade privada, base da ordem econômica constitucional, deixa de cumprir sua função social – elementar para sua garantia constitucional – quando se insurge contra o meio ambiente (MILARÉ, 2001, p. 233)

Neste sentido destaca-se excertos do voto do E. Ministro Celso de Mello, nos autos do Mandado de Segurança nº 22.164-0/SP (BRASIL, 1995):

[...] O dever que constitucionalmente incumbe ao Poder Público de fazer respeitar a integridade do patrimônio Ambiental não o impede, contudo, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover, na forma do ordenamento positivo, a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade rural – consoante expressamente proclamado pela Lei nº 8.629/93 (art. 9º, II e seu § 3º) e enfatizado pelo art. 186, II, da própria Carta Política – consiste, precisamente, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente, sob pena de, em descumprindo esses encargos, sofrer a desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental.

[...]

A defesa da integridade do meio ambiente, quando venha esta a constituir objeto de atividade predatória, pode justificar reação estatal veiculada de medidas – como a desapropriação-sanção – que atinjam o próprio direito de propriedade, pois o imóvel rural que não se ajuste, em seu processo de exploração econômica, aos fins elencados no art. 186 da Constituição claramente descumpra o princípio da função social inerente à propriedade, legitimando, desse modo, nos termos do art. 184 c/c o art. 186, II, da Carta Política, a edição de decreto presidencial consubstanciador de declaração expropriatória para fins de reforma agrária (STF – MS 22.164-0/SP – Rel Celso de Mello) (BRASIL, 1995).

Portanto, conclui-se que por determinação constitucional não se admite o crescimento econômico em prejuízo do meio ambiente.

### 3.7 DO BEM AMBIENTAL

A Constituição Federal, prevendo que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito difuso, afirmou ser um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

Entende-se por bem de uso comum do povo aquele que pode ser desfrutado por toda e qualquer pessoa dentro dos limites estabelecidos por lei e/ou pela Constituição Federal, logo:

[...] não cabe, portanto, exclusivamente a uma pessoa ou grupo, tampouco se atribui a quem quer que seja sua titularidade [...] esse bem atribuído à *coletividade* apenas o uso, e ainda assim o *uso*, que importe assegurar às próximas gerações as mesmas condições que as presentes desfrutam.

O bem ambiental destaca um dos poderes atribuídos pelo direito de propriedade, consagrado no direito civil, e o transporta ao art. 225 da Constituição Federal, de modo que, sendo bem de uso comum do povo como é, todos poderão utilizá-lo, mas ninguém poderá dispor dele ou então transacioná-lo (FIORILLO, 2003, p. 55).

Nota-se, claramente, que muito embora todos possuem direito a este meio ambiente, o mesmo não pode ser dividido, razão pela qual esta “propriedade” está dissociada dos poderes atribuídos ao particular de *gozar* e *dispor* do bem (art. 1228 do Código Civil – BRASIL, 2002), sendo-lhe garantido apenas o *uso*.

E, por bem essencial à sadia qualidade de vida, é entendido aquele fundamental à garantia da dignidade da pessoa humana, que constitui um dos

fundamentos do Estado Democrático de Direito (Constituição Federal/88, art. 1º, III). Sobre dignidade da pessoa humana, destaca-se:

Concede unidade aos direitos e garantias fundamentais, sendo inerente às personalidades humanas. Esse fundamento afasta a ideia de predomínio das concepções transpessoalistas de Estado e Nação, em detrimento da liberdade individual. A dignidade é um valor espiritual e moral inerente a pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar [...] (MORAES, 2019, p. 18).

Conclui-se que, o bem ambiental emana da somatória de dois aspectos: bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Neste diapasão, seriam bens de uso comum do povo aqueles sem discriminação de usuários, ao passo que os bens essenciais à sadia qualidade e vida, os que são fundamentais à garantia de uma vida com dignidade.

Daí porque não se pode apenas conceber o meio ambiente no seu aspecto natural, devendo ser compreendido, também, os aspectos laboral, cultural e artificial, posto que passível de utilização por todos e inegavelmente essenciais à sadia qualidade de vida.

### 3.8 O DIREITO E SUA FUNÇÃO ORGANIZACIONAL E PROMOCIONAL

Segundo Nader (2014, p. 31), “o Direito não é o único instrumento responsável pela harmonia da vida social. A Moral, Religião e Regras de Trato Social são outros processos normativos que condicionam a vivência do homem em sociedade”.

Entretanto, o Direito:

[...] é o que possui maior pretensão de efetividade, pois não se limita a descrever os modelos de conduta social, simplesmente sugerindo ou aconselhando. A coação – força a serviço do Direito – é um de seus elementos e inexistente nos setores da Moral, Regras de Trato Social e Religião. Para que a sociedade ofereça um ambiente incentivador ao relacionamento entre os homens é fundamental a participação e colaboração desses diversos instrumentos de controle social (NADER, 2014, p. 31).

Destaca-se, então, que o Direito é ciência social aplicada, tendo sua origem nos fatos sociais, acontecimentos sociais, tanto que Reale (2014, p. 64-69) desenvolve sua teoria tridimensional do Direito, afirmando que o Direito estaria baseado em um tripé composto de fato, valor e norma. Assim, a ocorrência cotidiana de um fato, leva a sociedade a valorá-lo de alguma forma, havendo necessidade de o legislador editar lei para disciplinar as relações jurídicas advindas daquele fato.

Nesse ponto, a norma jurídica ganha enorme relevo e importância como forma de direcionamento comportamental dos indivíduos integrantes da sociedade, porque, ao contrário das demais espécies normativas, segundo Bobbio (2010) a resposta à violação se dá através da imposição de sanção externa e institucionalizada.

Não há dúvida de que o principal efeito da institucionalização da sanção é a maior eficácia das normas respectivas. Quando se fala de sanção institucionalizada, entendem-se três coisas, ainda que nem sempre elas se encontrem juntas ao mesmo tempo, a saber: 1) para toda violação de uma regra primária, é estabelecida a respectiva sanção; 2) é estabelecida, mesmo que dentro de certos limites, a medida da sanção; 3) são estabelecidas as pessoas encarregadas de obter a sua execução. Como se vê, trata-se de limitações que tendem a disciplinar o fenômeno da sanção espontânea e imediata de grupo. Com a primeira limitação assegura-se a certeza da resposta; com a segunda, a proporcionalidade; com a terceira, a imparcialidade. Todas as três limitações, juntas, têm o objetivo comum de aumentar a eficácia das regras institucionais e, em suma, da instituição no seu todo. Atendo-nos a esses critérios, poderíamos dizer que a característica das normas jurídicas é serem normas, em relação às normas morais e sociais, com eficácia reforçada (BOBBIO, 2010, p. 153).

As normas jurídicas, e porque não o Direito, podem ser compreendidos como mandamentos voltados à regulação do comportamento humano, listando padrões de conduta, correspondendo, assim a um mínimo ético<sup>2</sup>.

A essa ideia, pode-se acrescentar que norma jurídica é “uma estrutura proposicional enunciativa de uma forma de organização de conduta, que deve ser seguida de maneira objetiva e obrigatória” (REALE, 2014, p. 95).

---

<sup>2</sup> Reale (2014, 42) leciona que: “A teoria do “mínimo ético” consiste em dizer que o Direito representa apenas o mínimo de Moral declarado obrigatório para que a sociedade possa sobreviver. Como nem todos podem ou querem realizar de maneira espontânea as obrigações morais, é indispensável armar de força certos preceitos éticos, para que a sociedade não soçobre. A Moral, em regra, dizem os adeptos dessa doutrina, é cumprida de maneira espontânea, mas como as violações são inevitáveis, é indispensável que se impeça, com mais vigor e rigor, a transgressão dos dispositivos que a comunidade considerar indispensável à paz social”.

Com efeito, trata-se de estrutura proposicional porque seu conteúdo deve ser extraído através de várias proposições correlacionadas entre si, sendo certo que o significado da norma “só é dado pela integração lógico-complementar das proposições que nela se contém” (REALE, 2014, p. 95).

A Constituição Federal enuncia que se impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (art. 225). Porém, os atos de defesa e preservação do meio ambiente nem sempre são algo que esteja diante de nós (plantio de árvores, recuperação de área degradada, proteção de áreas), sendo muitas vezes entendido como uma estrutura organizada e articulada como uma rede de proteção.

Exsurge daí que as normas jurídicas devem fixar padrões de comportamento por parte do Estado e da coletividade, seja por intermédio da imposição de sanções aos infratores, seja premiando aqueles que agem em conformidade com seus ditames.

### 3.9 SANÇÃO: DA PUNIÇÃO À PREMIAÇÃO

Nesse contexto, modernamente não se pode compreender sanção jurídica exclusivamente como punição. De fato, ao lado das sanções negativas, que transmitem a mensagem de desencorajamento por meio da imposição de punição pelo descumprimento da norma (prisão, multa, interdição de obra, suspensão de funcionamento, cassação de alvará, entre outras), existem as sanções positivas (também chamadas de boas, premiações) que comunicam a ideia de encorajamento para a prática de certas e determinadas condutas, e consistem em consequências benéficas (recebimentos de valores, abatimentos em pagamentos) atribuídas àqueles que cumprem os comandos normativos, tendo o objetivo de estimular esse comportamento.

Com efeito, internalizando regras morais e de trato social no sentido de que não é apenas punindo que se controla comportamento humano, e que antes da punição, é necessário ensinar, conscientizar a forma correta de agir e premiar àquele que assim se pauta.

Em se tratando do Direito Ambiental, essas premissas ganham mais relevo quando se constata a existência, de um lado, do princípio do poluidor-

pagador, que prega a punição do degradador ambiental, e, de outro lado, dos princípios da conscientização (ensinar e fazer compreender a necessidade de preservar e proteger o meio ambiente) e do protetor-recebedor (aquele que preserva e protege o meio ambiente é agraciado com o recebimento de quantia em dinheiro ou insumos).

Essa ideia de uma sanção premial ganhou mais força com o término da Primeira Grande Guerra, onde ficou escancarada que a postura de não intervencionista do Estado Liberal<sup>3</sup> acarretou sérios problemas sociais para a sociedade, juntamente com a ampliação do espaço por um Estado Social<sup>4</sup>, assistencialista.

Restou evidenciado que o mercado não se autorregulava como diziam os liberalistas, bem como ficou à vista de todos que a iniciativa privada somente atuava onde lhe geraria lucro, em nada se preocupando com questões públicas e sociais, relegadas, assim para um segundo plano.

De acordo com Grau (1981):

Tal estado de coisas forçou o Estado a abandonar a posição de passividade em que se colocava para, com muita timidez, inicialmente desempenhar um papel de mera correção das distorções que comprometiam o regime – deixava de ser então, às escâncaras, como assevera Miguel Reale, um simples árbitro das competições econômicas, destinada a garantir aos vencedores os frutos de uma luta socialmente desigual (GRAU, 1981, p. 17).

De acordo com a noção de um Estado Social, com papel atuante nas relações entre particulares e entre eles e o próprio Estado, infere-se que:

Ao poder público passa a ser associado o múnus de implementar medidas de transformação social, a partir de ações e políticas programáticas, de modo a garantir a concretização de direitos sociais, econômicos e culturais assumindo o Estado, portanto, o papel de direcionamento social, em lugar daquele então prevalente, de controle social (SIQUEIRA, 2018, p. 27).

Considerando este relevante papel assumido pelo Estado, com vistas à necessidade de se dar efetivação e concretude à função premial do Direito,

---

<sup>3</sup> Surgimento dos Direitos e Garantias Fundamentais de Primeira Geração, que pregavam uma abstenção do Estado, devendo ele garantir direitos individuais associados às liberdades clássicas (direito de liberdade, propriedade, direitos políticos).

<sup>4</sup> Surgimento dos Direitos e Garantias Fundamentais de Segunda Geração que determinam uma intervenção do Estado voltada a salvaguardar o bem-estar social da sociedade.

sem deixar de lado a função punitiva (negativa), que adota técnicas de desencorajamento através da imposição de penas, Bobbio (2007, p. 2) adverte que a função premial está intimamente ligada com a adoção de técnicas de encorajamento.

Atento ao comando normativo ínsito às normas jurídicas, visando, inclusive, o conhecimento de todos, é imperioso que essas técnicas de encorajamento estejam previstas em leis (ou outras espécies normativas), também, conhecidas de leis de incentivo ou leis-incentivo, possuindo o condão de estimular a prática de comportamentos desejados e esperados, em estrita conformidade com a lei.

Deve-se esclarecer que as técnicas de encorajamento, como bem adverte Siqueira (2018, p. 28), estão no campo da voluntariedade, e não da obrigatoriedade, estando o indivíduo livre para conservar o estado das coisas ou inovar praticando condutas capazes de impactar positivamente no cenário desejado.

Nessa perspectiva constata-se claramente que as técnicas de encorajamento, como matéria de fundo, buscam à transformação ou elevação para melhor do estado presente das coisas. Vale dizer: o prêmio é uma reação a uma ação boa. Bobbio (2007) também esclarece que:

Para atingir o próprio fim um ordenamento repressivo efetua operações de três tipos e graus, uma vez que existem três modos típicos de impedir uma ação não desejada: torná-la impossível torná-la difícil e torná-la desvantajosa. De modo simétrico, pode-se afirmar que um ordenamento promocional busca atingir o próprio fim pelas três operações contrárias, isto é, buscando tomar a ação desejada necessária, fácil e vantajosa.

(...)

Considerando agora as medidas de desencorajamento e as de encorajamento de um ponto de vista funcional, o essencial a se destacar é que as primeiras são utilizadas predominantemente com o objetivo da conservação social e as segundas, com o objetivo da mudança. Podemos imaginar duas situações-limite: aquela em que se atribua valor à inércia, isto é, ao fato de as coisas permanecerem como estão, e aquela em que se atribua um valor positivo à transformação, isto é, ao fato de a situação subsequente ser diferente da anterior.

(...)

Se o ordenamento jurídico o julga positivamente o fato de o agente valer-se do mínimo possível da sua liberdade, procurará desencorajá-lo a fazer o que lhe é lícito. Como se vê, a técnica do desencorajamento tem uma função conservadora. Se, ao contrário, o mesmo ordenamento jurídico julga positivamente o fato de o agente servir-se o máximo possível da sua liberdade, procurará encorajá-lo a

se valer dela para mudar a situação existente: a técnica do encorajamento tem uma função transformadora ou inovadora. (BOBBIO, 2007, p. 15 e 19-20).

Partindo dessa perspectiva, de que as técnicas de encorajamento têm o condão de buscar transformar para melhor o estado das coisas, busca-se, então, incentivar e premiar os indivíduos que direcionam seu agir para melhorarem o estado das coisas. Vale dizer: retribui-se o bem com o bem.

De fato, as técnicas de encorajamento visam promover comportamentos desejados por meio da (a) facilitação, compreendida como fornecimento de meios prévios e necessários à prática da ação desejada, a exemplo das subvenções, subsídios, treinamentos e da (b) sanção positiva, entendida como a concessão ou pagamento de prêmio pelo comportamento desejado ou uma isenção fiscal.

Como se nota, as técnicas de encorajamento podem atuar antes da prática da conduta desejada, estando assim compreendidas como meios de sua facilitação, ou, após, compreendidas como prêmio pela realização tornando a prática do ato atraente aos olhos de todos os demais indivíduos.

### 3.10 DO DIREITO À POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL

Partindo da ideia de um Estado promocional, que deve agir para promover e garantir o bem de todos, exige-se uma ação integrada dos diversos setores, cada um dentro de suas particularidades e áreas de atuação, não devendo recair bônus e/ou ônus apenas em relação a um deles.

De fato, Estado, Sociedade e Entes Paraestatais devem, cada um dentro de suas áreas, conjugar esforços para a proteção dos bens e interesses mais vitais da sociedade, entre eles, o meio ambiente.

Tanto é assim, que a Constituição Federal, em seu art. 225, impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Todavia, essa atuação conjunta deve ocorrer de maneira articulada e organizada fazendo surgir a necessidade de uma Política Nacional do Meio Ambiente, tal como preconizado na Lei nº 6.938/1981, constituindo-se em um “conjunto de metas e instrumentos que visam reduzir os impactos negativos da

ação antrópica – aqueles resultantes da ação humana – sobre o meio ambiente” (LUSTOSA et al., 2003, p. 135).

Nesta ação coordenada, entre outras atribuições, deve o Estado instituir técnicas e instrumentos que vão reger o comportamento não só da coletividade, mas dele próprio, dividindo-se em dois grandes grupos: instrumentos de comando e controle e instrumentos econômicos.

Os instrumentos de comando e controle consistem no estabelecimento de normas, procedimentos e na fiscalização dos indivíduos, acarretando, se o caso, imposição de punição, daí porque também serem chamados de instrumentos de regulação direta (ANDRADE; FASIABEN, 2009).

Por sua vez, por intermédio dos instrumentos econômicos, ou de regulação indireta ou de mercado, busca-se “através do manuseio de um componente econômico – uma oneração, um prêmio ou um incentivo seja positivo ou negativo – atuar de forma indutora, tornando financeiramente interessante ou desinteressante uma conduta” (SIQUEIRA, 2018, p. 32).

### 3.11 EXTERNALIDADES POSITIVAS E NEGATIVAS: PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR E PROTETOR RECEBEDOR COMO FORMAS DE ADEQUAÇÃO DA CONDUTA

Por externalidades entende-se os impactos (custos ou benefícios) causados a terceiros (individualmente considerados ou grupo(s)), que embora próximo não participam ativa ou passivamente, direta ou indiretamente, da conduta geradora desses impactos. E, esses impactos, não são levados em consideração nos preços de mercado. Ou seja, o estudo das externalidades refere-se aos efeitos socioeconômico e ambientais causados indiretamente pela colocação de um produto no mercado.

Na seara ambiental, podemos compreender por externalidades os custos ou benefícios suportados por “pessoas estranhas à relação econômica existente entre produtor/prestador de serviços e consumidor/beneficiário da produção – aos *outsiders*, portanto – tendo como característica a inexistência de compensação ao prejudicado” (SIQUEIRA, 2018, p. 34), de modo se privatizar o lucro e dividir o dano socioambiental (TRENTINI, 2020 p. 83).

### 3.12 EXTERNALIDADES AMBIENTAIS POSITIVAS

As externalidades ambientais positivas ou economia externa são os impactos positivos ou benefícios a um indivíduo ou grupo, inexistindo qualquer compensação ao gerador do benefício.

Segundo Trentini (2020):

As externalidades positivas ocorrem quando as atividades realizadas por um indivíduo ou grupo acarretam benefícios a terceiros, individualmente considerados (benefícios externos) ou a uma coletividade (benefícios sociais), em cenário em que os custos do processo produtivo são suportados somente por aquele indivíduo ou grupo que gerou os benefícios não contribuindo os beneficiários com qualquer medida compensatória (TRENTINI, 2020, p. 41).

Para Nusdeo (2012, p. 18) “externalidades positivas geram benefícios a pequenos ou grandes grupos de agentes que não participaram de uma transação de mercado para sua obtenção”.

Baseado nesses ensinamentos, compreende-se as externalidades positivas como uma forma de dividir e socializar o lucro de uma atividade. Como exemplo de externalidades positivas, pode-se citar o do produtor rural que mantém área de reserva legal em metragem superior à exigida; a do produtor rural que recompõe mata ciliar em leito de água que passa por sua propriedade; a do morador que realiza paisagismo em seu imóvel, contribuindo para a valorização dos imóveis vizinhos.

Ainda neste sentido, deve-se destacar, como apontado por Siqueira (2018 p. 36-37), que a externalidade positiva pode dar ensejo ao fenômeno social compreendido como *free-riding* – ou caronagem – situação em que um indivíduo recebe benefícios a custo zero ou seja, sem nada contribuir para a sua produção. O problema desse fenômeno está na situação de as pessoas quedarem-se inertes na prática de condutas positivas, sempre esperando ou ficando na expectativa de que terceiros possam realizá-las para que “tomem carona” nos resultados produzidos.

Pois bem, sendo o meio ambiente um bem de uso comum, em se tratando de produção de externalidades positivas, outra não é a situação causada pelo *free-riding*, tendo em vista que em nossa sociedade ainda fortemente marcada por traços individualistas, mostra-se, a princípio,

totalmente desinteressante a produção de um serviço que será usufruído por todos irrestritamente e a custo zero, de modo que, espera-se sempre que o poder público aja para promover a proteção ambiental.

Considerando essa característica de bem de uso comum (bem público), apresenta características de não exclusividade (um cidadão não pode ser excluído por outro(s) do consumo) e não rivalidade (várias pessoas podem utilizá-lo ao mesmo tempo), economicamente não se apresenta atraente a adoção de medidas de proteção.

A esse respeito, Soares (1999, p.17) esclarece:

Os bens públicos apresentam características singulares, eles são os únicos a apresentarem as características de não-rivalidade e não-exclusão, isto é, o consumo de um indivíduo não interfere no consumo do outro, como também nenhum indivíduo pode ser excluído. Além do ar e da água, muitos outros exemplos de bens públicos podem ser citados. A defesa nacional também proporciona uma boa visualização das características de bem público. O problema da poluição, assim como o de todas as externalidades, é resultante, em última análise, de falhas na definição dos direitos de propriedade (SOARES, 1999, p. 17).

Nusdeo (2015, p.132), considerando que a economia está baseada apenas nas regras do mercado (oferta e procura, essencialidade, entre outras), prepondera a atuação na produção de bens exclusivos (privados, a quem se atribui a propriedade, quiçá a exclusividade), em detrimento dos bens coletivos. Nesse contexto, como as demandas por bens coletivos não são veiculadas de forma adequada pelo mercado, há uma falha de incentivo, que, como já relatado, deixa-se para o Estado tentar supri-la<sup>5</sup>.

Para elucidar, pode-se citar como exemplo o clássico caso do farol marítimo: todos os navios que se guiam por ele se beneficiam da sua luz, mas nenhum contribui para sua conservação, tornando inviável sua exploração privada, requerendo sua conversão em bem público, custeado pelo Estado.

Como consequência, quase sempre ocorre uma proteção deficiente ou uma produção de externalidades positivas abaixo do necessário, já que a

---

<sup>5</sup> Traço marcante do capitalismo liberal, que dentre vários credos utilizados para se sustentar, frente às mudanças sociais ocorridas, destaca-se o “Credo Político”, segundo o qual um dos deveres do Estado é construir e manter as instituições e obras públicas que, embora altamente vantajosa para toda a sociedade, são de natureza tal que os lucros jamais compensariam as despesas se estas estivessem a cargo de um indivíduo ou grupos de indivíduos (HUNT, E. K.; SHERMAN, Howard J. História do pensamento econômico. Tradução de Jaime Larry Benchimol. 16. Ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1998).

coletividade, agente principal ao lado do Poder Público em matéria ambiental, deixa de cumprir seu papel por uma inadequada internalização e compreensão das externalidades.

### 3.13 EXTERNALIDADES AMBIENTAIS NEGATIVAS

As externalidades ambientais negativas, também chamadas de efeito externo negativo ou deseconomia externa ou custo externo ou custo social, geram perdas (muitas vezes inevitáveis) que recaem sobre pessoas ou grupos estranhos à relação econômica havida entre produtor/prestador de serviços e consumidor beneficiário, inexistindo quaisquer tipos de compensação aos prejudicados.

São exemplos de externalidades ambientais negativas uma empresa que produz odores e fumaças prejudiciais à saúde; uma fábrica que despeja seus efluentes em um rio ou mesmo água aquecida utilizada em processos de resfriamentos, entre outros.

Ressalta-se, por oportuno, que nem todo resultado negativo a terceiro pode ser considerado, tecnicamente, uma externalidade para fins de aplicação do Direito. Para que se possa exigir a tutela jurisdicional, é necessário que esse impacto negativo tenha afetado interesse/direito do terceiro estranho à relação. Assim de acordo com Siqueira (2018):

[...] embora qualquer impacto negativo a terceiro não envolvido na ação possa tecnicamente ser considerado uma externalidade, para fins de aplicação do termo no campo jurídico, **ao conceito é conferido um enfoque mais prático, atrelado à verificação da existência de direitos por parte do terceiro afetado.** Por exemplo, considerando-se a atividade de uma indústria que, em decorrência do seu processo produtivo, gere altos níveis de poluição da água e do ar, tornando-os de qualidade inferior para a fruição dos habitantes do entorno, a questão de saber se resta configurada uma externalidade vincula-se à existência ou não de um direito à adequada qualidade do ar e água por parte dos indivíduos afetados. Caso negativo, embora tecnicamente persista a externalidade, o direito não a reconhecerá como tal (o que não ilide a possibilidade de o poder público reconhecê-la à ocasião da implementação de políticas públicas (grifo nosso) (SIQUEIRA, 2018, p. 34-35).

As consequências juridicamente relevantes das externalidades negativas ganham ainda mais relevo quando afetam bens de uso comum do povo, como

é o caso do meio ambiente, podendo acarretar, com o passar do tempo, a sua extinção.

A propósito, deve-se destacar que o Superior Tribunal de Justiça (2011), já se manifestou pela impossibilidade de a sociedade arcar com as externalidades negativas:

9. Uma das condutas mais danosas à biodiversidade brasileira atualmente (e à dos países vizinhos, sobretudo Paraguai e Bolívia, de onde o produto vem sendo crescentemente importado, após extração ilegal) é a utilização, pela siderurgia, de carvão vegetal derivado de espécies da flora nativa, prática arcaica, incompatível com os padrões de responsabilidade social apregoados pela indústria, tudo a demandar intervenção enérgica do Poder Público.

10. Não mais se admite, nem se justifica, que para produzir ferro e aço a indústria brasileira condene as gerações futuras a uma herança de externalidades ambientais negativas, rastros ecologicamente perversos de uma atividade empresarial que, por infeliz escolha própria, mancha sua reputação e memória, ao exportar qualidade, apropriar-se dos benefícios econômicos e, em contrapartida, literalmente queimar, nos seus fornos, nossas florestas e bosques, que, nas fagulhas expelidas pelas chaminés, se vão irreversivelmente (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.137.314/MG, rel. Min. Herman Benjamin, Dje. 04/05/2011).

Assim, tratando-se de bem comum de livre acesso, certamente os que nada exploram ou pouco exploram acabam por assumir os riscos e consequências por aqueles que utilizam em maior ou desenfreada escala, porque estes acabam por não contabilizarem os riscos sociais de suas condutas.

Ainda em relação ao fato, Siqueira (2018) assevera que:

A propriedade comum e o livre acesso aos bens ambientais podem conduzir ao desenvolvimento de atividades econômicas sem o devido cálculo dos custos sociais, dentre os quais se incluem as externalidades, mas somente analisando-se custos de produção. Destaca Aragão: sendo as decisões de produção tomadas com base em cálculos de custos inferiores aos custos reais globalmente impostos à sociedade, então o nível de produção será logicamente superior ao que seria socialmente desejável e superior ao ponto que permite a manutenção do equilíbrio ecológico (SIQUEIRA, 2018, p.35-36).

Logo, constata-se a necessidade estatal de ação para correção das externalidades, seja para evitar o *free-riding* das positivas, seja para impedir ou minorar os resultados das negativas.

### 3.14 DA NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO ESTATAL PARA CORREÇÃO DAS EXTERNALIDADES

Trentini (2020, p. 42) esclarece que a fim de se mostrar economicamente viável, socialmente justo e ecologicamente correto, as externalidades ambientais (positivas ou negativas) devem ser corrigidas por medidas de política ambiental baseadas nos princípios do poluidor-pagador e do protetor-beneficiário.

Batista (2010, *apud* RÉGIS, 2015) assevera que diante da ocorrência de externalidades (positivas ou negativas) mostra-se imprescindível a atuação do Estado, seja para repor a eficiência econômica, seja freando o nível de atividade daquele que continua a produzir gerando prejuízos consideráveis a terceiros, seja compensando o que, beneficiando outrem, não possui meios para dele reclamar a justa contrapartida.

Com efeito, em uma primeira análise, o princípio do poluidor-pagador deve ser compreendido em sua face econômica, no sentido de internalizar todos os custos da produção no valor do seu produto, de modo a desestimular condutas socioambientalmente caras, como em sua face repressiva, punindo o degradador ambiental e obrigando-o a reparar o dano causado.

Destaca-se, também, não haver apenas a necessidade de correção da conduta do produtor/fornecedor, mas, também, do usuário/consumidor, ganhando relevo o princípio do usuário-pagador, no sentido de impor responsabilidades ao consumidor ou usuário de recursos naturais, buscando adequar as práticas de consumo ao uso racional e sustentável deles. Basicamente: aquele que consome mais, paga mais; aquele que consome menos, paga menos.

O princípio do protetor-beneficiário tem por finalidade estimular/fomentar a prática de condutas socioambientalmente corretas, premiando os que assim agem. Nesse contexto, a tutela ambiental por meio de princípios ambientais apresenta-se eficaz e coerente com toda a sistemática jurídica, tendo em vista que os princípios são critérios de direcionamento de um ordenamento jurídico, estabelecendo um fim a ser alcançado, seja na elaboração de leis, seja na interpretação jurídica, seja na aplicação da norma.

Tanto é assim, que Mello (2003, p. 818) afirma em clássico ensinamento que:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra (MELLO, 2003 p. 818).

Dada essa relevante função dos princípios, destacando a sua função harmonizadora entre desenvolvimento e preservação, Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 33-34) afirmam que:

Em razão de sua natureza jurídico-normativa, os princípios são fundamentais na aplicação e desenvolvimento do Direito Ambiental. Na condição de parâmetros materiais, eles permitem ao intérprete e aplicador do Direito Ambiental (em especial, Juízes e Tribunais) alcançar o verdadeiro sentido e 'estado da arte' do ordenamento jurídico ambiental, inclusive para o efeito de suprir deficiências e lacunas muitas vezes existentes. O mesmo se pode dizer em relação ao papel dos princípios jurídicos ambientais nos casos de conflito entre a proteção ambiental e a proteção e promoção de outros bens jurídicos de hierarquia constitucional, em especial quando em causa direitos e garantias fundamentais. Os deveres de proteção do ambiente necessitam ser conciliados com a proteção de outros bens fundamentais e, ao mesmo tempo, os princípios ambientais devem ser realizados de modo o mais eficaz possível, justamente tendo em conta a conhecida noção de que princípios operam, pelo menos em certo sentido e em boa parte dos casos, como mandados de otimização não obedecendo à lógica do tudo ou nada. Além disso, considerados os aspectos referidos, a partir dos princípios se viabiliza também o próprio controle das ações e omissões dos órgãos estatais e até mesmo de atores privados, pois mesmo os atos designados de discricionários da administração pública são sempre os vinculados aos direitos e princípios fundamentais, sendo cabível, portanto, o controle jurisdicional. Da mesma forma, poderá o ato legislativo ser sindicado quanto ao atendimento das exigências da normativa constitucional, mediante o controle de constitucionalidade, ou mesmo ser impugnado no âmbito do assim chamado controle de convencionalidade decorrente da hierarquia supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos. É claro que justamente o controle dos atos estatais, em especial do Poder Executivo e do Poder Legislativo, com base nos princípios, demanda rigor metodológico, o exercício do dever de motivação adequada e por vezes uma saudável autocontenção do Poder Judiciário, pena de tal controle desembocar em arbítrio e voluntarismo (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 33-34).

Em sequência, serão analisados os princípios corretores das externalidades.

### 3.15 TAXA PIGOUVIANA E TEOREMA DE COASE COMO IDEIAS INICIAIS DE CORREÇÃO COMPORTAMENTAL

Considerando a necessidade de intervenção estatal para correção/adequação das externalidades, registre-se que a Taxa Pigouviana e o Teorema de Coase são apontados como a ideia inicial do princípio do poluidor-pagador e do protetor-beneficiário, respectivamente.

Admitindo-se como praticamente inevitável a ocorrência de externalidades (positivas ou negativas), Arthur Cecil Pigou (1932), com o intuito de repartir lucros e dividendos socioambientais, defendia a tese de que as atividades causadoras de externalidades negativas deveriam ser taxadas, ao passo que as geradoras de positiva deveriam ser subsidiadas.

Explicitando o pensamento de Pigou, o Estado deve intervir na economia criando restrições aos agentes econômicos causadores de externalidades ambientais negativas (TRENTITNI, 2020, p. 84). Assim, incumbe ao Poder Público impor o pagamento de uma taxa sobre o uso do recurso ambiental, que serviria para refletir no preço final do produto o custo marginal ambiental gerado para sua produção.

Trata-se da “taxa pigouviana”, que busca restabelecer o equilíbrio e demonstrar para o agente causador da externalidade os reais custos das suas ações, dificultando ou tornando mais onerosa sua ação do ponto de vista social, a ponto de seu produto chegar ao consumidor final com custo muito elevado ou mesmo inacessível para o mercado absorver, tornando-se desinteressante continuar a desenvolver a atividade.

De outro lado, caso a atividade desenvolvida gere externalidades positivas, deve o Estado agir para proporcionar incentivos para a continuidade da prática, no sentido de despertar nos demais o interesse na prática de condutas que também gerem externalidades positivas.

Apesar da “taxa pigouviana” se referir a uma ideia econômica de mercado, vislumbra-se nela a ideia teórica para o desenvolvimento do princípio do poluidor-pagador.

Em sentido oposto aos ideais de Pigou, acerca da intervenção estatal no mercado para a correção das externalidades, Ronald Harry Coase (1960)

advoga da tese de que a problemática das externalidades, em certas circunstâncias, pode ser melhor solucionada por meio de negociações estabelecidas entre os agentes privados envolvidos, não se mostrando necessária uma política intervencionista.

De acordo com Coase (1960), indivíduos ou grupos do segundo setor (iniciativa privada) possuem a capacidade de solucionar o problema das externalidades sem a intervenção estatal, através da livre negociação, desde que os custos da transação sejam nulos e que haja clara definição do direito de propriedade de cada um dos envolvidos.

Para Silva (2011):

Coase descreveu que em condições ideais, sem custos de transação, uma negociação entre as partes envolvidas em uma externalidade, poderia alcançar um resultado desejável. A importância do trabalho de Coase é a ideia de que os participantes de uma externalidade poderiam encontrar uma solução mutuamente aceitável para maximizar o bem-estar social, através da negociação voluntária, sem necessidade de intervenção do governo (LOEHMAN, 2009, *apud* SILVA, 2011). Desta forma, o teorema de Coase fornece a base teórica para uma política não intervencionista de controle de poluição baseada em uma abordagem dos direitos de propriedade. A poluição ambiental é uma forma de falha de mercado devido à exploração excessiva dos recursos mantidos como propriedade comum. Esta falha ocorre quando os direitos de propriedade não são adequadamente especificados. Assim, de acordo com Coase, dado certas hipóteses, a solução mais eficaz para danos causados pela poluição é um processo de negociação baseado em direitos negociáveis (SILVA, 2011).

Para melhor compreensão, Régis (2015) faz menção a um caso real, narrado por Coase, denominado *Sturges v. Bridgman*, apresentado diante de um Tribunal da Suprema Corte Inglesa em 1879. Um confeitiro de Londres possuía dois pilões e dois trituradores, que faziam parte de seus instrumentos de trabalho, permanecendo os primeiros já em uso durante vinte e seis anos e os últimos há sessenta anos. Um médico mudou-se para a propriedade vizinha. Por oito anos, o maquinário do confeitiro não causou qualquer mal ao médico vizinho. Após esse tempo, o médico decidiu construir seu consultório no final do seu jardim, colado à cozinha do confeitiro, quando percebeu que o ruído e a vibração dos pilões e trituradores atrapalhavam o seu trabalho no consultório, que até o impedia de auscultar pacientes e se concentrar em qualquer atividade que exigisse reflexão e atenção. Por isso, ingressou com uma ação judicial, para forçar o confeitiro a parar de usar seu maquinário, que foi julgada

procedente, determinando-se que o confeitiro parasse de usar seus equipamentos.

Como se verifica, a Corte nada mais fez do que escolher uma atividade que seria preterida, que pagaria a conta. No caso, a atividade de medicina foi escolhida em detrimento da do confeitiro. Diante deste cenário, com vistas a dar melhor solução ao caso sem preterir qualquer atividade, Coase afirmou que a decisão poderia ser modificada, se essa alteração apresentasse a solução "eficiente", por meio de uma negociação ou acordo entre as partes. Sugeriu que o médico poderia renunciar a seu direito de proibir o uso do maquinário, se o confeitiro o ressarcisse com uma quantia suficiente: 1) para compensá-lo pela perda da renda acarretada pelo trabalho do confeitiro; 2) para a instalação de uma proteção acústica no consultório e 3) para a mudança de local. De outro lado, inquestionavelmente o confeitiro estaria disposto a tanto, se a quantia financeira que ele tivesse que pagar ao médico fosse menor que a queda na renda que ele sofreria, se tivesse que mudar seu modo de operação naquele local, encerrar seu funcionamento ou mudar sua confeitaria para outra localidade (vale dizer: os custos são nulos e cada parte sabe exatamente seu direito de propriedade).

A solução do problema depende, essencialmente, de se saber se o uso contínuo do maquinário acrescenta mais à renda do confeitiro do que diminui da renda do médico, ou, em análise de mão dupla, se a não utilização do maquinário acrescenta mais renda ao médico e menos perda ao confeitiro. Dessa forma, independentemente da decisão do Tribunal ou de qualquer outra forma de intervenção heterônima estatal, o médico e o confeitiro poderiam ter solucionado entre si os problemas que os efeitos externos causam, ficando ambos numa situação mais confortável.

Assim, Coase defende a tese de que estando diante de uma externalidade não necessariamente se precisa modificar a conduta do sujeito que causa danos a outrem, como tradicionalmente ocorre, mas se pode pensar na possibilidade de mudar o comportamento também de quem sofreu o dano.

Consoante Silva (2011), a importância do trabalho de Coase é a ideia de que os participantes de uma externalidade poderiam encontrar uma solução mutuamente aceitável para maximizar o bem-estar social, por meio da negociação voluntária, sem necessidade de intervenção do governo.

Trazendo o meio ambiente como cenário de fundo, na busca pela internalização das externalidades positivas e de incorporação do preço dos serviços da natureza no processo de tomada de decisão, grande parte da literatura aponta a Teoria de Coase como sendo a nascente do pagamento por serviços ambientais.

### 3.16 PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR: RESPONSABILIDADE POR DANOS AMBIENTAIS E EXTERNALIDADES NEGATIVAS

O princípio do poluidor-pagador é um dos mais importantes postulados do Direito Ambiental. Primeiramente, não deve ser entendido de forma que haja abertura incondicional à poluição, desde que se pague (não é pagador-poluidor). Secundariamente, não pode sua compreensão ser extraída pela simplicidade da expressão “poluidor-pagador”, ou seja, degradou terá obrigação de ressarcir, sendo essa apenas uma de suas vertentes.

Rodrigues (2020, p. 371) adverte que a essencialidade do princípio do poluidor-pagador para o Direito Ambiental decorre de estar ligado à diversos outros mandamentos, como o de prevenção (precaução, correção na fonte, prevenção propriamente dita), repressão (responsabilidade do degradador ambiental nos campos civil, administrativo e penal), devendo, portanto, ser corretamente interpretado e compreendido, sob pena de tolher boa parte de sua eficácia e sentido teleológico.

Feitas essas considerações iniciais, o princípio do poluidor-pagador tem origem na legislação alemã da década de 1970, sendo direcionado à eficiência econômica das sociedades de livre mercado, para que fossem internalizados no preço final dos produtos e serviços os prejuízos externos causados ao meio ambiente.

Assim, segundo Amado (2020, p. 92):

[...] por este princípio deve o poluidor responder pelos custos sociais da degradação causada por sua atividade impactante (as chamadas externalidades negativas), devendo-se agregar esse valor no custo produtivo da atividade, para evitar que se privatizem os lucros e se socializem os prejuízos (AMADO, 2020, p. 92).

Rodrigues (2020, p. 375) aduz: “parece óbvio que todo esse custo ambiental deve ser incluído no preço dos produtos. Do contrário, haverá um enorme prejuízo para a sociedade em troca de um lucro absurdo para o fabricante”.

Nessa primeira vertente, temos o princípio do poluidor-pagador com uma feição econômica e atuando preventivamente, já que determina a incorporação dos custos ambientais ao processo de produção e consumo (relação produtor consumidor), de modo que a elevação do preço final dos produtos e atividades ecologicamente incorretas as tornem desinteressantes para a iniciativa privada, tendo em vista a competitividade do mercado de consumo.

Por sua vez, Siqueira (2018, p. 42-43) esclarece que:

Assim, ao menos em um plano ideal, tornar o produto ou serviço mais caro afastaria o consumidor racional, que optaria pela aquisição de bem/serviço disponibilizado a preço mais acessível: possivelmente aqueles cujo processo produtivo restou eivado de custos de tal natureza, por incorporarem práticas que não gerariam externalidades negativas, ou as produziram, todavia em menores índices. Tem-se, destarte, um viés de direcionamento comportamental. Em paralelo, à medida que os custos são repassados ao consumidor final, a justiça social é prestigiada, uma vez que aqueles que efetivamente se beneficiam do produto ou serviço são onerados, não sofrendo a coletividade com os custos da poluição, sejam financeiros ou sociais, (SIQUEIRA, 2018, p. 42-43).

Fica, assim, nítido que o princípio do poluidor-pagador possui função redistributiva das externalidades ambientais negativas, não podendo a sociedade arcar com os custos de uma atividade que beneficia um indivíduo ou grupo de pessoas, vale dizer: proíbe a privatização do lucro e a socialização do dividendo. Dito de outro modo, os custos socioambientais incidentes no processo produtivo e de consumo (externalidade negativa) devem ser incorporados ao preço do bem produzido ou consumido, evitando que a sociedade, sozinha, arque com um ônus a que não deu causa (TRENTINI, 2020, p. 46).

Nesse sentido, inclusive, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2010):

Ao acautelar a plena solvabilidade financeira e técnica do crédito ambiental, não se insere entre as aspirações da responsabilidade solidária e de execução subsidiária do Estado – sob pena de onerar

duplamente a sociedade, romper a equação do princípio poluidor-pagador e inviabilizar a **internalização das externalidades ambientais negativas** – substituir, mitigar, postergar ou dificultar o dever, a cargo do degradador material ou principal, de recuperação integral do meio ambiente afetado e de indenização pelos prejuízos causados (STJ – Segunda Turma – Resp 1.071.741/SP – Rel. Min. Herman Benjamin – Dje 16.12.2010) (BRASIL, 2010).

E, a correta compreensão jurídico-normativa ambiental do princípio do poluidor-pagador está contida nessa função de redistribuição.

Com efeito, a sociabilização dos lucros e prejuízos traz o sentido valorativo de que não se trata, apenas, de uma operação aritmética (soma) e econômica de internalizar o custo, ou seja, embutir no preço todo o gasto com externalidades ambientais (interpretação meramente econômica das externalidades), possibilitando, assim, produzir e consumir produto e serviços sabidamente degradadores do meio ambiente.

Com efeito, a locução poluidor-pagador jamais pode ser compreendida de forma que haja abertura incondicional à poluição, desde que haja pagamento para tanto, ou seja, não é porque se paga que se pode poluir. Como afirma Rodrigues (2020, p. 376) “não se compra o direito de poluir mediante a internalização do custo social”.

Ora, deve-se ter em mente que inexistente privatização do meio ambiente, já que se trata de direito de todos e um bem de uso comum, até porque esse direito deve ser usufruído não só pela presente, mas também pelas futuras gerações em condições de igualdade de qualidade.

A propósito, destaca-se importante julgado pelo Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2009):

2. Inexistente direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente. O tempo é incapaz de curar ilegalidades ambientais de natureza permanente, pois parte dos sujeitos tutelados ‘as gerações futuras’ carece de voz e de representantes que falem ou se omitam em seu nome.

3. Décadas de uso ilícito da propriedade rural não dão salvo-conduto ao proprietário ou posseiro para a continuidade de atos proibidos ou tornam legais práticas vedadas pelo legislador, sobretudo no âmbito de direitos indisponíveis, que a todos aproveita, inclusive às gerações futuras, como é o caso da proteção do meio ambiente (STJ – 2ª Turma – REsp 948.921/SP - Rel Min. Herman Benjamin – Dje 11.11.2009) (BRASIL, 2009).

Nesse diapasão, considerando que o intuito é de proteção, preservação e desenvolvimento sustentável, deve-se afastar do princípio do poluidor-pagador a interpretação meramente econômica das externalidades ambientais negativas.

Assim, caso o custo seja insuportável para a sociedade, ainda que as externalidades estejam internalizadas, a interpretação a ser dada é no sentido de impedir que o produto/serviço seja fabricado/prestado, pois ninguém possui direito adquirido a poluir ou continuar a poluir o meio ambiente, já que não está atrelado ao direito de propriedade.

Com efeito, “todo o direito ambiental, queiramos ou não, gira em torno do princípio do poluidor-pagador, já que é este que orienta - ou deve orientar - sua vocação redistributiva, ou seja, sua função de enfrentamento das deficiências de preços” (BENJAMIN *apud* TRENTINI, 2020, p. 49), de modo que esse enfrentamento deve ocorrer, seja para internalizar os custos sociais, seja para impedir a prática de conduta altamente lesiva.

E, acrescenta-se a essa ideia de internalização dos custos sociais, como forma de proteção do meio ambiente, outro importante valor, ínsito ao princípio do poluidor-pagador, consistente no subprincípio do usuário-pagador.

O princípio do usuário-pagador está expressamente previsto no art. 4º, inciso VII, da Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) (BRASIL, 1981), no sentido de impor ao usuário o pagamento de uma contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Não se busca com a imposição do pagamento de contribuição o lucro por parte do Estado ou possibilidade de consumo ao bel prazer do usuário, já que estaria pagando pelo consumo.

Ao revés, partindo-se da ideia de que aquele que “utiliza mais, paga mais”, e o que “utiliza menos, paga menos”, o objetivo do princípio é fazer surgir uma consciência ambiental para o uso racional, sustentável e eficiente dos recursos ambientais, já que são finitos e passíveis de esgotabilidade. Tem por fim, assim, promover a socialização justa e igualitária do uso dos recursos ambientais.

Assim, o princípio do usuário-pagador obriga, aquele que se beneficia (econômica ou moralmente) do ‘empréstimo’ ambiental, ao pagamento de certa quantia em dinheiro, ainda que sua atividade não cause qualquer degradação

ao meio ambiente. Vale dizer: tem preocupação com o aspecto quantitativo do bem ambiental, incidindo ainda que sua utilização não acarrete nenhuma degradação ou que seja devolvido em melhores condições.

De acordo com Rodrigues (2020, p. 393):

Assim, até aquele que não seja poluidor, mas simples usuário (de modo incomum) do bem ambiental, deve pagar pelo “empréstimo” do componente ambiental que utilizou.

Explicando melhor: se é verdade que os bens ambientais são de uso comum, porque pertencem a toda a coletividade, é verdade também que aquele que se utiliza dos componentes ambientais de forma incomum deverá pagar a conta pelo uso invulgar, ainda que ‘devolva’ o componente ambiental nas mesmas ou em melhores condições do que quando o tomou por ‘empréstimo’.

Isso porque, pelo menos por algum momento, teria havido um cerceamento do uso normal do bem ambiental. Ou, em outras palavras, privilegiou-se para algum usuário o uso invulgar de um bem que a todos pertence (RODRIGUES, 2020, p. 393).

Como se nota, o fundamento do princípio do usuário pagador é a utilização “incomum” do bem ambiental, independentemente de existência ou não de degradação ambiental. Nisso reside a diferença entre os princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador. O primeiro atua de forma preventiva com o intuito de evitar a degradação ambiental; já o segundo tem por finalidade evitar o perecimento ou esgotamento do bem ambiental.

Analisado o princípio sob outro vértice, oportuno destacar que traz em si uma função repressiva, atuando quando, apesar de se ter adotado todas as medidas preventivas, ainda assim ocorra dano ambiental.

Ora, indiscutível que pela própria locução (poluidor-pagador, ou seja, poluiu deve pagar) carrega a ideia de responsabilização pelos danos ambientais causados, de modo que aquele que degradar qualquer bem ambiental possui a obrigação de reparar o dano causado, preferencialmente *in natura* para se tentar restabelecer o mais próximo possível o *status quo ante*.

### 3.17 PRINCÍPIO DO PROTETOR BENEFICIÁRIO E EXTERNALIDADES POSITIVAS

Também baseado em argumento econômico, o princípio do protetor-beneficiário (ou provedor-recebedor ou preservador-recebedor) busca reconhecer e bonificar o agente produtor de externalidades ambientais

positivas, pois está ajudando toda a coletividade a conquistar e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, de maneira a fomentar a propagação de comportamentos desta natureza.

Nos dizeres de Amado (2020, p. 102) “haveria uma *espécie de compensação pela prestação dos serviços ambientais* em favor daqueles que atuam em defesa do meio ambiente, como verdadeira maneira de se promover a justiça ambiental”.

De acordo com essas premissas, apesar de possuírem aspirações econômicas, pode-se afirmar que o princípio do poluidor-pagador é oposto ao princípio do protetor-beneficiário, pois aquele visa onerar a atividade de um indivíduo ou grupo, porque é causadora de externalidades ambientais negativas; este tem por fim agraciar com benefícios de alguma natureza um indivíduo ou grupo, porque produz externalidades ambientais positivas.

Este princípio reflete a função promocional do Direito, defendida por Norberto Bobbio, como forma de direcionamento social, buscando incentivar a prática de comportamentos socialmente aceitos mediante a concessão de prêmios, subsídios e incentivos.

Assim, a faceta de controle social (protetivo-repressivo) do Direito passa a conviver, também, com a premial, implicando no aumento da participação da sociedade na adoção e prática de condutas socialmente esperadas e desejadas, fazendo com que os bônus exerçam um papel transformador fundamental da sociedade, promovendo o compartilhamento dessas ações.

Com efeito, de acordo com o cenário atual de degradação ambiental não basta apenas a punição daquele que degradou o meio ambiente, ainda que entre elas estejam a necessidade de recuperação da área degradada. É preciso ir além; apresenta-se de premente necessidade a adoção de políticas ambientais que estimulem a preservação e conservação do meio ambiente.

Inclusive, Nusdeo (2012, p.138) vai além, afirmando que a ideia do princípio do protetor-beneficiário não é apenas desonerar o indivíduo ou grupo que adota práticas produtoras de externalidades positivas, de modo a se diminuir ou neutralizar o gasto dispendido, como também que o preservador aufera algum ganho ou vantagem (lucro) em decorrência de sua ação.

Nesse contexto, pode-se apontar como exemplo o de um produtor rural que mantém reserva legal em área superior ao mínimo previsto na legislação.

Ora, com base na lição de Nusdeo (2012), ele poderia receber subsídio ou vantagem de qualquer natureza por manter uma área maior de preservação, bem como ser indenizado pelo que deixou de produzir naquela área de proteção a maior.

Assim, Siqueira (2018, p. 47) comungando deste entendimento, esclarece que o leque de custos deve ser aumentado para abranger não apenas os valores despendidos para a prática da ação, mas, também, aquele que o indivíduo poderia lucrar caso desenvolvesse uma atividade lícita, porém socioambientalmente desinteressante.

Ora, em última análise, se o princípio do poluidor-pagador visa redistribuir os gastos, para que não fiquem somente a cargo da sociedade, pode-se afirmar que o princípio do protetor-recebedor, de igual forma, também redistribui o gasto, porém, para que não fique apenas com o particular. Vale dizer: facilita-se a retribuição ou a compensação àqueles que efetivamente contribuem para a preservação da natureza, correspondendo, assim, à internalização das externalidades positivas.

No Brasil, como primórdio do princípio do protetor-beneficiário é possível apontar o art. 10, § 1º, inciso II, da Lei 9.393/1996 (BRASIL, 1996), que excluiu da área tributável do Imposto Territorial Rural – ITR - alguns espaços ambientais especialmente protegidos.

No âmbito dos Estados, também são encontradas medidas deste gênero. O Estado do Amazonas, por meio da Lei Estadual nº 3.135/2007 (AMAZONAS, 2007), criou o Programa Bolsa Floresta, que instituiu a Política Estadual sobre Mudanças dos Climas. Por sua vez, o Estado de Minas Gerais, por intermédio do Decreto 45.113/2009 (MINAS GERAIS, 2009), instituiu o Programa Bolsa-Verde, no qual o Poder Público estadual paga um incentivo financeiro aos proprietários que prestam serviços ambientais, consistente em uma bolsa que varia entre R\$ 110,00 e R\$ 300,00 por hectare preservado de reserva legal ou área de preservação permanente.

Portanto, a legislação citada trata de maneira implícita do princípio do protetor-beneficiário. Expressamente, passou a ter previsão normativa no ordenamento jurídico no art. 6º, inciso II, da Lei 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2010). Outro exemplo é a Lei 12.512/2011, que instituiu o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o

Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (BRASIL, 2011a). Nos termos do art. 3º, *caput*, da referida Lei, “poderão ser beneficiárias do Programa de Apoio à Conservação Ambiental as famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvam atividades de conservação (...)”, de modo que foi criada uma medida específica para bonificar (premiar) as pessoas que protegem e conservam o meio ambiente, prestando serviços ambientais à coletividade, especificamente aqueles que estão em situação de pobreza, promovendo a justiça ambiental.

E, como forma de concretizar e aplicar o princípio do protetor-beneficiário, o art. 41, inciso I, da Lei nº 12.651/2012, popularmente conhecida como Código Florestal (BRASIL, 2012), prevê a possibilidade de criação do programa de apoio e incentivo à preservação e recuperação do meio ambiente, com a possibilidade de pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais

Inegavelmente que o princípio do protetor-beneficiário é a base axiológica do pagamento por serviços ambientais, que foi recentemente disciplinado pela Lei nº 14.119/2021 (BRASIL, 2021).

### 3.18 PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

O ideal de se instituir uma Política de Pagamento por Serviços Ambientais é recente à nível de mundo, porém não tem origem brasileira.

Delimitando a temática para o território do Brasil, em diversas legislações estaduais, ao menos desde os anos de 2000, vem sendo implementada, porém de maneira isolada e assistemática.

Até o início do mês de janeiro de 2021, à nível de legislação federal, a Lei nº 12.651/2012 (Novo Código Florestal) era considerado a maior referência federal em termos de pagamento por serviços ambientais (BRASIL, 2012). Não se regulamentava a matéria, havendo apenas a previsão de existência do instituto do pagamento por serviços ambientais como forma de apoio e incentivo à conservação ambiental<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> 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

Foi somente em 13 de janeiro de 2021, com o advento da Lei nº 14.119, que foi instituída em âmbito nacional a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, tudo com vistas a coordenar e articular a atuação do Estado e da sociedade em busca do propósito de sustentabilidade (BRASIL, 2021).

### 3.19 DA ADOÇÃO DE UMA POLÍTICA PARA O PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

A ação estatal por meio de políticas públicas decorre de mandamentos e princípios inseridos na Constituição Federal, sendo elas criadas e regulamentadas por meio de leis ou normas infralegais (decretos, portarias) ou, até mesmo, outros instrumentos jurídicos, como por exemplo, contrato de concessão de serviço público.

Nesse contexto, não se concebe o ordenamento jurídico apenas como um sistema de regras/normas jurídicas. Ao tratar de “política” como uma ação padronizada, Dworkin *apud* Jodas (2021) afirma que se estabelece um:

[...] objetivo a ser alcançado, em geral, uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade, mesmo que alguns objetivos sejam negativos, ao estipularem que certo estado atual deva ser protegido contra mudanças adversas (DWORKIN *apud* JODAS, 2021, p. 114).

Como se verifica, liga-se a política a uma forma de agir que gerará benefícios à comunidade ou meio social em um contexto total ou parcial.

Tais premissas não afastam a possibilidade de construção teórica de uma política pública. A propósito, Bucci (2006) afirma que política pública é:

---

tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012). I - pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, tais como, isolada ou cumulativamente: a) o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono; b) a conservação da beleza cênica natural; c) a conservação da biodiversidade; d) a conservação das águas e dos serviços hídricos; e) a regulação do clima; f) a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico; g) a conservação e o melhoramento do solo; h) a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito.

[...] um programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados [...], visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2006, p. 39).

Logo, uma política pública deve prever o alcance de objetivos claros e específicos, fazendo verdadeira seleção de prioridades (princípio da seletividade), a reserva de meios necessários (financeiros, materiais, pessoais, etc.) à sua realização e o cronograma de tempo em que se espera o alcance dos resultados.

Em se tratando de meio ambiente, fazendo cumprir a determinação constitucional inserta no § 1º, do art. 225, da Constituição Federal, que traz diversas incumbências ao Estado para assegurar a efetividade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, outra não foi a opção estatal em se valer do direito positivo (leis em sentido amplo) para implementar políticas públicas.

Analisando-se a Lei nº 14.119/2021, verifica-se que realmente foi instituída uma Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), já que propôs uma gestão integrada do pagamento por serviços ambientais, definindo conceitos, objetivos, diretrizes, ações e critérios de implantação (BRASIL, 2021). Outro aspecto relevante foi a criação do Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA) e o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA).

### 3.20 CONCEITO E COMPREENSÃO DO PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

Existem vários conceitos doutrinários sobre pagamento por serviços ambientais. Dentre eles, o mais difundido e aceito é o fornecido por Sven Wunder, membro do Centro de Pesquisas Florestais Internacionais.

Wunder (2005) conceitua o pagamento por serviços ambientais como:

[...] uma transação voluntária, onde um serviço ambiental bem definido, ou um uso da terra apto a assegurar tal serviço, é comprado de, no mínimo, um provedor, por, no mínimo, um comprador, desde eu seja garantida, pelo provedor, a efetiva e duradoura provisão do serviço transacionado (WUNDER, 2005, p. 0364).

A Lei nº 14.119/2021 trouxe o conceito legal de pagamento por serviços ambientais, que muito se aproxima do apresentado por Wunder (2005). A propósito:

Art. 2º. Para efeitos desta lei, consideram-se:

(...)

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 (BRASIL, 2021).

Densificando, pode-se afirmar que os elementos essenciais dos sistemas de pagamento por serviços ambientais são 5 (cinco), apesar de Wunder (2005, p. 03) advertir que poucos sistemas contemplam todas as características simultaneamente.

Esses elementos são: voluntariedade, definição (serviço ambiental), provedor, comprador e condicionalidade.

O primeiro elemento característico refere-se à voluntariedade. Trata-se, pois de uma transação voluntária, e não obrigatória, decorrendo da adesão espontânea à política criada. Assim, tanto o pagador, quanto o prestador de serviços ambientais, *sponte propria*, manifestam vontade de aderir ao programa.

Deve-se ressaltar, por oportuno, que a voluntariedade aqui tratada não deve ser apenas aquela decorrente da espontaneidade, ou seja, que nasce naturalmente no indivíduo ou grupo de pessoas. Com efeito, sob pena de esvaziamento do instituto, defende-se que a voluntariedade também pode ser decorrente da instigação (estimular a ideia previamente existente) ou induzimento (fazer surgir a ideia).

Nesse contexto, não haveria voluntariedade apenas se a vontade de aderir à política fosse manifestada/obtida por meio de coação ou erro.

Outro elemento está ligado à definição do serviço ambiental. Há necessidade de que o serviço ambiental prestado deve ser o mais específico possível, que seja bem definido para possibilitar a correta precificação, já que esta é de fundamental importância para o alcance dos objetivos traçados, porque o valor muito elevado afastaria pretensos compradores, ao passo que o irrisório, os provedores de serviços ambientais.

Sobre o serviço ambiental, oportuna sua distinção de serviços ecossistêmicos.

Por serviços ambientais entende-se a adoção, pelo homem ou Estado, de condutas que beneficiam os ecossistemas. Segundo Trentini (2020, p. 61-62) “são as condutas humanas que auxiliam na manutenção dos fluxos dos serviços ecossistêmicos, configurando atitudes ambientalmente desejáveis adotadas pela sociedade”.

São alguns exemplos de serviços ambientais: práticas agrícolas sustentáveis; cercamento e preservação de áreas protegidas, reflorestamento, instalação de estruturas para contribuir no aumento do número de insetos polinizadores, etc.

De outro lado, por serviços ecossistêmicos os benefícios obtidos/recebidos pela sociedade decorrente direta ou indiretamente das condições e processos gerados pelos ecossistemas.

Siqueira (2018) ensina que:

A construção do conceito de serviços ecossistêmicos se dá, por conseguinte, a partir da apropriação da noção de função ecossistêmica e acréscimo de um componente utilitário. Em outros termos, um serviço ecossistêmico reflete a atribuição de um valor instrumental a uma função ecossistêmica, de modo que esta passa a ser reconhecida como necessária à satisfação de um interesse ou necessidade de alguém (SIQUEIRA, 2018, p. 52).

Analisando-se os benefícios gerados para a sociedade pelos serviços ecossistêmicos, pode-se classificá-los como sendo de provisão, de regulação, de cultura e de suporte.

Os serviços de provisão, também chamados de abastecimento, são os que diretamente contribuem para a vida humana, oferecendo bens de primeira importância para tanto, tais como alimentos, água, matérias-primas entre outros suprimentos vitais para o homem.

Os serviços de regulação são os benefícios decorrentes da “capacidade de os ecossistemas regularem, a partir de ciclos biogeoquímicos e mecanismos de controle” (SIQUEIRA, 2018, p. 53) os processos naturais que sustentam a vida humana, citando-se como exemplos a regulação do clima, da qualidade do ar, a composição química da atmosfera, o controle da erosão e das enchentes e a purificação da água.

Os serviços culturais são os imateriais gerados indiretamente pelo meio ambiente, já que ligados a valores e comportamentos humanos, referindo-se à recreação, educação, reflexão, meditação, enriquecimento espiritual entre outros.

Por fim, os serviços de suporte são aqueles que dão suporte para a existência de todos os demais serviços ecossistêmicos, tais como a formação do solo, a fotossíntese, a ciclagem de nutrientes, a produção primária, a polinização e a dispersão de sementes.

Diferentemente das outras categorias, os serviços de suporte são dificilmente perceptíveis, uma vez que produzem efeitos indiretos e/ou ocorrem durante um longo período de tempo.

A Figura 1 apresenta os serviços ecossistêmicos, ou seja, serviços relacionados a suporte, abastecimento, culturais e reguladores<sup>7</sup>.



Fonte: Florestal Brasil (2017)<sup>7</sup>

Figura 1. Diagrama de serviços ecossistêmicos.

<sup>7</sup> FLORESTAL BRASIL. 2017. Disponível em: <https://florestalbrasil.com/2017/03/conceitos-servicos-ecossistemicos/>. Acesso em: 12 jul. 2022.

Da mesma forma, o legislador adotou essa diferenciação e conceituação para a correta compreensão do instituto, conforme prevê o art. 2º, incisos II e III, da Lei nº 14.119/2021 (BRASIL, 2021):

Art. 2º 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;

III - serviços ambientais: atividades individuais ou coletivas que favorecem a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos; (BRASIL, 2021).

Em relação ao aspecto subjetivo da relação de pagamento por serviços ambientais, depara-se com mais 2 (dois) elementos: os compradores e os provedores.

Pertinente aos compradores, valendo-se do conceito legal previsto no art. 2, inciso V, da Lei nº 14.119/2021: “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 [...] (BRASIL, 2021)”.

Referem-se as pessoas físicas ou jurídicas que se beneficiam direta ou indiretamente dos serviços ambientais negociados (produzidos e vendidos/comprados). Ressalta-se, por oportuno, que existem autores que defendem a tese de que os termos usuário ou beneficiário são mais apropriados à comprador, porque em muitas situações não ocorre uma

aquisição de serviço ambiental propriamente dito, mas sim sua manutenção (PAGIOLA, 2006). Para exemplificar, pode-se utilizar o caso de uma usina hidroelétrica: como comprador/usuário/beneficiário direto temos a própria usina que paga aos proprietários rurais no entorno de seu lago para manterem as florestas em suas propriedades, as quais são responsáveis pela manutenção da qualidade da água e sua oferta; como indireto, governos entidades da sociedade que financiam (dinheiro ou insumos) a manutenção dessas florestas, que adquirem o serviço, mas não são usuários diretos.

Com relação aos provedores ou fornecedores, cita-se o art. 2º, inciso VI, da Lei n 14.119/2021 (BRASIL, 2021): “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”. Ou seja, são os responsáveis pela prestação do serviço ambiental. Por adotarem comportamentos sustentáveis, protegem e garantem o fornecimento dos serviços ao meio ambiente, já que possuem de fato e de direito influência sobre um determinado ecossistema que se encontra inserido em sua propriedade. Esse ecossistema que se afirma possuir influência deve estar fora da proteção legal. São os proprietários ou possuidores de terra, agricultores familiares e assentados, inclusive comunidades tradicionais e povos indígenas.

Como último elemento, a condicionalidade, que ressalta que os mecanismos de pagamento por serviços ambientais devem ser prestados de forma segura, permanente e contínua.

### 3.21 DO PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS COMO INSTRUMENTO ECONÔMICO DE POLÍTICA AMBIENTAL

Para que se possa alcançar os objetivos traçados por uma política, no sentido de fornecer concretude aos objetivos e metas, é necessário que ela preveja os instrumentos por intermédio dos quais dar-se-á esta implementação.

Tratando-se de instrumentos voltados a uma política ambiental, apresentam-se em 3 (três) espécies a saber: instrumentos de comando e controle; instrumentos informativos e instrumentos econômicos.

De início, para uma ampla e efetiva tutela ambiental é indiscutível que a política preveja estratégias que abarquem as 3 (três) espécies, porque todas possuem seus pontos positivos e negativos, não se mostrando suficientes e resilientes em caso de previsão isolada.

Os instrumentos de “comando e controle”, também chamados de “regulação direta” fixam parâmetros para que sejam alcançados os objetivos desejados pela política. Dito de outro modo, buscam direcionar o comportamento das pessoas e dos grupos econômicos por meio de permissões ou proibições previamente estabelecidas, ou seja, antes mesmo da prática do ato já se sabe o que deve ou não fazer.

Logo, os instrumentos de comando e controle descrevem um comportamento tipificado e esperado, fixando regras e padrões a serem seguidos. Preveem, também, punições ou sanções para as condutas em desacordo, o que leva à necessidade de organizar uma rede efetiva e contínua de fiscalização para seu cumprimento.

Assim segundo Jodas (2021):

Salienta-se que os instrumentos de comando e controle por abarcarem sanções e penalidades jurídicas por parte do Estado, devem estar assistidos por uma efetiva e contínua fiscalização estatal, caso contrário, podem se tornar inócuos socialmente e desvirtuados do objetivo de salvaguardar a natureza. É plausível afirmar que a legislação ambiental dos países periféricos está umbilicalmente relacionada a uma história de falha dos órgãos públicos de gestão ambiental (JODAS, 2021, p. 118).

Como exemplos de instrumentos de comando e controle pode-se destacar: a) padrões de qualidade ambiental (art. 9, I, Lei nº 6.938/81), como os limites admitidos de emissão de poluentes no ar, estabelecimento de critérios para o lançamento de efluentes; b) exigência de licenciamento ambiental (art. 9, IV, Lei nº 6.938/81), entre outros (BRASIL, 1981).

De outro lado, existem os instrumentos informativos ou de informação, de suma importância para a conscientização e informação da sociedade e agentes poluidores sobre a temática ambiental, seja em um cenário de prevenção, recuperação ou adoção de soluções ambientais.

Os instrumentos informativos possuem base em direito fundamental previsto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que

prevê o direito de informação em suas 3 (três) facetas: a) o direito de informar; b) de ser informado e; c) de buscar a informação.

Acerca da importância dos instrumentos informativos, Amado (2020) destaca:

Ele mantém íntimo contato com o Princípio da Participação Comunitária e da Publicidade, que informa a atuação da Administração Pública, notadamente no que concerne aos órgãos e entidades ambientais, que ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico.

[...]

O acesso às informações ambientais é imprescindível à formação do bom convencimento da população, que precisa inicialmente conhecer para participar da decisão política ambiental, a exemplo das consultas e audiências públicas (AMADO, 2020, p. 100 e 101).

São exemplos de instrumentos informativos: audiências públicas sobre matéria ambiental; estudos e relatórios de impacto ambiental, que ficam disponíveis a qualquer do povo para consulta; Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA (art. 9º, VII, da Lei nº 6.938/81) (BRASIL, 1981); Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos – SNIRH (art. 5º, VI, Lei nº 9.433/97) (BRASIL, 1997), entre outros.

De outro lado, estão os instrumentos econômicos, cujo surgimento tem como base a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92), que trouxe em seu princípio 16<sup>8</sup> o conteúdo normativo do princípio poluidor-pagador, assim como a expressa possibilidade de adoção dos instrumentos econômicos para tutela do meio ambiente (ONU, 1992).

Ao longo do tempo constatou-se que a previsão abstrata de punição ou mesmo sua aplicação prática não se mostrou suficientemente efetiva, sozinha, para a salvaguarda do meio ambiente, motivo pelo qual os Estados passaram a estimular (incentivar, fomentar), por meio de ferramentas econômicas, a prática de condutas benéficas ao meio ambiente.

---

<sup>8</sup> Princípio 16 - As autoridades nacionais deveriam procurar fomentar a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em conta o critério de que o causador da contaminação deveria, por princípio, arcar com os seus respectivos custos de reabilitação, considerando o interesse público, e sem distorcer o comércio e as inversões internacionais.

Nusdeo (2006, p. 366) esclarece que estes mecanismos devem enfatizar o caráter indutor dos comportamentos desejados pela política ambiental, em oposição aos instrumentos de controle. O caráter indutor dá-se a partir da imposição de tributos e preços públicos, pela criação de subsídios ou, ainda, pela possibilidade de transação sobre direitos de poluir ou créditos de não poluição.

Esses instrumentos econômicos em prol do meio ambiente podem ser classificados em 2 (dois) grupos: “Instrumentos Precificados” e de “Criação de Mercados”.

Segundo Jodas (2021, p. 121), os instrumentos econômicos precificados têm por característica atuar no custo de determinados bens, serviços e processos de produção, aumentando-os ou reduzindo-os, conforme a finalidade da política. Os voltados ao aumento dos preços são os tributos ou os preços públicos ("tarifas"), denominados de “instrumento econômico superavitário”; por sua vez, os que diminuem o são nominados de “instrumento econômico deficitário”.

Já os instrumentos econômicos de mercado são aqueles que “alocam direitos de uso dos recursos naturais ou de emissão de poluentes aos agentes econômicos e criam mecanismos para que sejam transacionados entre eles” (NUSDEO, 2006, p. 368).

Dito de outro modo refere-se à criação de um mercado de “compra e venda ambiental”, ou seja, a comercialização de créditos ambientais, no sentido de um agente produzir créditos ambientais por desenvolver condutas socioambientalmente corretas, e outro agente efetuar a compra desses créditos, já que sua atividade apesar de lícita, do ponto de vista ambiental, ainda que minimamente interfira no meio ambiente.

Baseado nessas premissas, conclui-se que o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), por se tratar de fomento estatal ou privado para a prática de condutas positivas para o meio ambiente, é instrumento econômico de política ambiental, voltado à correção das externalidades ambientais positivas, estabelecendo vantagens/benefícios aos que promovem a manutenção ou incremento de serviços ecossistêmicos. Podendo ser enquadrado, geralmente, como instrumento econômico precificado. Entretanto, a depender da forma

como instituído, é possível compreendê-lo como instrumento de criação de mercados.

### 3.22 TIPOLOGIAS DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

Na visão do comprador de serviços ambientais, segundo Eloy, Coudel e Toni (2013), é possível identificar 4 (quatro) tipos de pagamento por serviços ambientais: a) PSA de “restrição de uso”, destinado a compensar um agricultor, pecuarista ou empreendedor por ele renunciar ao uso de uma área, via de regra coberta por vegetação nativa, quando não havia qualquer impedimento legal ou administrativo para sua utilização; b) PSA de “restauração”, cujo pagamento, que pode ocorrer em dinheiro ou insumo, tem por finalidade conceder uma contribuição aos custos de recomposição/recuperação da vegetação em áreas já desmatadas; c) PSA de “valorização de práticas tradicionais”, que possui o intuito de recompensar a prática de gestão do meio ambiente ou agroextrativistas de baixo impacto que já são de domínio das populações locais/tradicionais; e d) PSA de “transição”, no qual os compradores buscam incentivar a adoção de práticas agrícolas sustentáveis e a diversificação produtiva.

E, a partir dessa listagem, Trentini (2020, p. 92-93) informa que os serviços ambientais mais estimulados dentro das Políticas de Pagamento por Serviços Ambientais referem-se à conservação da biodiversidade, proteção das bacias hidrográficas, sequestro e estocagem de carbono e beleza cênica.

### 3.23 REGIMES JURÍDICOS POSSÍVEIS PARA A POLÍTICA DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

A normatização ou regulamentação de programas de Pagamento por Serviços Ambientais pode assumir roupagens distintas de acordo com aqueles que figuram na posição de tomadores e prestadores de serviço ambiental.

Considerando as relações entre eles podemos identificar 3 (três) possíveis regimes: a) regime privado; b) regime público e; c) regime misto.

Trata-se de regime privado quando é possível a existência de relações autônomas e autorreguladas entre prestadores e tomadores de serviço,

negociadas diretamente entre eles, sem qualquer intervenção do poder público, sendo instrumentalizadas por meio de negócio jurídico (normalmente um contrato).

Tem-se o regime misto quando o poder público, de alguma forma, participa da relação jurídica existente entre o prestador e o beneficiário. Destaca-se que neste regime o poder público, apesar de participar da relação não ocupa a posição de prestador, tampouco a de beneficiário.

Esse regime é utilizado quando se institui o mercado de compra e venda de créditos ambientais (mercado controlado). Nele, o poder público age como emissor ou certificador da existência e quantidade dos títulos negociáveis, geralmente nominados de “créditos”.

Apresenta-se de suma importância a participação estatal nesse regime, como forma de dar credibilidade acerca do serviço ambiental prestado e os créditos recebidos por eles, a fim de que possam ser negociados.

Por fim, o regime público é identificado quando o poder público concede algum benefício ou vantagem aos prestadores de serviços ambientais, porque, adotando comportamento desejado e esperado, acabam colaborando sobremaneira com a manutenção ou incremento dos serviços ecossistêmicos, gerando ganhos para toda a coletividade.

Portanto, o regime público de pagamento por serviços ambientais ocorre quando o poder público figura na relação jurídica existente, seja na condição de prestador do serviço, seja na de beneficiário (direito ou indireto).

Apesar de pouco usual, tem se verificado o crescimento dos entes públicos como prestadores de serviços ambientais. Pode-se citar como exemplo, a relação existente entre Estados e seus municípios no tocante à repartição de rendas oriundas do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS.

Nessa repartição, os Estados têm destinado uma parcela maior do repasse aos municípios que desempenham a contento medidas preservacionistas (manutenção e incremento) dos serviços ecossistêmicos<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> A título de exemplo, pode-se citar no Estado de São Paulo a recente promulgação da Lei Estadual nº 17.348/2021, que alterando a Lei Estadual nº 3.201/1981, dobrou o percentual do ICMS destinado aos municípios nas parcelas relativas ao meio ambiente, passando de 1% (um por cento) para 2% (dois por cento). Fonte: Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/2021/09/novo-icms-ambiental-propiciara-melhoria-de->

Por fim, oportuno esclarecer que a Lei nº 14.119/2021, no âmbito da União, instituiu um regime público como sendo o adotado pelo Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais, conforme verificado pelo texto da norma dos arts. 6º e 20 (BRASIL, 2021). A propósito:

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

Art. 20. Para o cumprimento do disposto nesta Lei, a União poderá firmar convênios com Estados, com o Distrito Federal, com municípios e com entidades de direito público, bem como termos de parceria com entidades qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público, nos termos da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 (BRASIL, 2021).

Apesar da União ter adotado o regime público para a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, deve-se registrar que não existe óbice para que os Estados, Distrito Federal e municípios adotem outros regimes para instituir suas respectivas políticas.

Nesse sentido, foi traçada como diretriz para a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais a complementariedade e coordenação com programas e políticas outras existentes no âmbito de todos os entes da federação, conforme prevê o art. 5º, inciso VI, da Lei nº 14.119/2021:

Art. 5º São diretrizes da PNPSA:

VI - a complementariedade e a coordenação entre programas e projetos de pagamentos por serviços ambientais implantados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal, pelos municípios, pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, pela iniciativa privada, por Oscip e por outras organizações não governamentais, consideradas as especificidades ambientais e socioeconômicas dos diferentes biomas, regiões e bacias hidrográficas, e observados os princípios estabelecidos nesta Lei (BRASIL, 2021).

Portanto, ao se prever a coordenação e complementariedade como diretriz extrai-se que não se trata de único modelo ou política, e sim mais um instrumento de proteção e preservação do meio ambiente.

### 3.24 CRÍTICAS E RESPECTIVAS SOLUÇÕES AO PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

Sem pretensão de apresentar todos as possíveis críticas ao pagamento por serviços ambientais, Trentini (2020, p. 103-105) relaciona algumas críticas e suas soluções.

A primeira crítica relata o fato de que a acessibilidade aos programas de PSA exige dos provedores de serviços ambientais conhecimentos técnicos e científicos, seja para a adequação de condutas, seja para evitar que a intervenção antrópica no meio ambiente ao invés de trazer benefícios, acarrete desequilíbrios ecológicos.

Como solução, aponta-se dentro da sistemática do federalismo corporativo<sup>10</sup>, que enseja atuação conjunta de todos os entes da Federação na temática ambiental, foi editada a Lei Complementar nº 140/2011, prevendo a atuação supletiva ou a subsidiária dos departamentos ambientais de cada ente da Federação (BRASIL, 2011b). Segundo o art. 2º, incisos II e III, da referida Lei Complementar:

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

(...)

II - atuação supletiva: ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas nesta Lei Complementar;

III - atuação subsidiária: ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas nesta Lei Complementar (BRASIL, 2011b).

Como os órgãos ambientais estatais (IBAMA, Secretarias Estaduais, Departamentos Ambientais, Secretarias Municipais, entre outros) já existem e, em regra, estão em operação, o Estado poderia prestar a assistência técnica qualificada necessária, sendo que este fato, por se enquadrar nas competências/atribuições dos respectivos órgãos, não acarretaria qualquer

---

<sup>10</sup> Previsto no art. 241, da Constituição Federal: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

gasto de dinheiro público, ou, caso necessário, ensejaria ínfimo gasto ao erário público.

Outra crítica feita, reside no fato de que a finalidade prevista para o pagamento por serviço ambiental (por exemplo, proteção de nascentes, conservação da biodiversidade), já é imposta pela lei.

Afasta-se essa crítica, pois os tradicionais instrumentos de política ambiental baseados na sistemática de comando e controle não se mostraram suficientes para a proteção do meio ambiente, sendo certo que o pagamento por serviços ambientais não irá substituir qualquer método existente, mas terá atuação conjunta e complementar.

Critica-se, ainda, a escassez de recursos financeiros públicos para o financiamento de pagamentos por serviços ambientais.

Apesar de ser inconteste a falta de recursos públicos para questões relativas à preservação e conservação do meio ambiente, notadamente em âmbito municipal, o regime público de pagamento por serviços ambientais não é a única forma de se instituir o programa, havendo possibilidade de instituição de regimes privados e mistos, acarretando, assim, a utilização de capital privado nos programas.

Como se verifica, o pagamento por serviços ambientais, como qualquer instrumento de preservação ambiental, não está imune de críticas ou defeitos. Tampouco pode ser visto o salvador de todos os males.

Não deve ser analisado como único meio de tutela, e sim como mais uma ferramenta para a proteção ambiental, devendo ser conjuntamente com todas as demais políticas existentes.

E, se trata de uma promissora ferramenta, mais econômica para o Poder Público, pois conjuga em sua implementação a utilização de capital privado, além do fato de que investir em preservação ambiental é mais econômico do que na reparação de danos ambientais.

### 3.25 DEVER DO PODER PÚBLICO E DA COLETIVIDADE PARA COM O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O art. 225, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de proteger e preservar o meio ambiente não apenas para as presentes, como, também, para as futuras gerações.

A preocupação com a temática ambiental foi de tamanha magnitude, que, inclusive, determinou-se não só uma atuação conjunta entre sociedade e Poder Público, mas, também, uma solidariedade intergeracional (solidariedade entre as gerações). Sobre essa solidariedade intergeracional, esclarece Amado (2020):

[...] as presentes gerações devem preservar o meio ambiente e adotar políticas ambientais para a presente e futuras gerações, não podendo utilizar recursos ambientais de maneira irracional de modo que prive seus descendentes do seu desfrute. Não é justo utilizar recursos naturais que devem ser reservados aos que ainda não existem (AMADO, 2020, p. 97).

Pois bem, nesse dever de atuação conjunta para a defesa e proteção do meio ambiente, os deveres inerentes ao Poder Público encontram-se catalogados no art. 225, § 1º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

VIII - manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis destinados ao consumo final, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam a alínea "b" do inciso I e o inciso IV do caput do art. 195 e o art. 239 e ao imposto a que se refere o inciso II do caput do art. 155 desta Constituição (BRASIL, 1988).

Por sua vez, o dever de atuação da sociedade civil decorre do princípio da participação, resumindo-se na atuação da sociedade civil, adotando comportamentos negativos (abstenção de degradação) e positivos (ações de preservação) queridos pelo legislador.

Sobre esse princípio, aduz Rodrigues (2020):

Falando mais especificamente, agora, da participação solidária na proteção do meio ambiente, lembremos, mais uma vez, que o art. 225, caput, impõe a toda a coletividade o "dever de defendê-lo e preservá-lo". Há, assim, um verdadeiro dever social nessa tutela. Tudo isso vem demonstrar o caráter ético do princípio da participação, especialmente voltado para a seara ambiental. Esse dever que incumbe à sociedade pode ser visto por dois distintos pontos de vista:

- a negativo: impõe a adoção de comportamentos individuais (personalíssimos) de não praticar atos que possam ser ofensivos ao meio ambiente e seus componentes;
- positivo: impõe adoção de comportamentos sociais/coletivos consistentes numa tomada de atitude (comissiva, portanto), que não se resumam apenas à esfera individual, tendentes à proteção ambiental (RODRIGUES, 2020, p. 356).

Nesse contexto, estabelecer-se-ia entre o Poder Público e a sociedade civil uma via de mão dupla, na qual o Estado cobra do cidadão comportamentos conformes, ao passo que a sociedade, cumprindo esses comandos, pressionaria o Estado a adotar políticas públicas ambientais.

Assim, restaria criada uma verdadeira gestão ambiental descentralizada e democrática, no sentido o Poder Público e a sociedade agiriam em conjunto e ativamente, de maneira harmônica na preservação ambiental.

De outro lado, ressalta-se que essa obrigação de atuação na preservação ambiental deve estar associada ao desenvolvimento sustentável e vice-versa, para que não exista disparidade entre as políticas ambientais, populacionais, de ocupação do solo e econômicas.

Nesse sentido, o Princípio 4 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992: "para alcançar o desenvolvimento sustentável, a

proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste” (ONU, 1992).

Inclusive, segundo o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 – ODS 11 - da Agenda 2030: “Cidades e comunidades sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ONU, 2015).

Assim a política de pagamentos por serviços ambientais surge como um importante instrumento econômico de tutela ambiental e sustentabilidade, já que gera a correção de externalidades ambientais, assim como induz a prática de comportamentos socialmente desejados. Ou seja: inibe a prática de condutas nocivas ao meio ambiente, bem como fomenta a prática de ações conservacionistas ou de tutela.

A propósito, leciona Amado (2020):

Um instrumento de implantação que aos poucos vem sendo utilizado mundialmente para se atingir o ideal da sustentabilidade é o pagamento pelos serviços ambientais, pois imprescindíveis à manutenção da vida na Terra, sendo um dos principais exemplos o mercado de créditos de carbono instituído pelo Protocolo de Kyoto, estudado no Capítulo sobre Direito Internacional Ambiental (AMADO, 2020, p. 89).

A potencialidade dos efeitos positivos dos pagamentos por serviços ambientais fica ainda mais evidente quando se constata que, na grande maioria dos entes públicos e gestores públicos, a temática ambiental por parte do Poder Público e ocupantes de cargos públicos fica apenas na teoria, no papel, não se refletindo em ações efetivas.

#### 4 MATERIAL E MÉTODOS

O trabalho foi baseado em pesquisa documental em fontes oficiais (sites das Prefeituras e respectivas Câmaras de Vereadores), analisando a doutrina e a legislação de municípios do noroeste paulista.

Foram pesquisados os seguintes municípios: Andradina, Aparecida D'Oeste, Araçatuba, Auriflama, Cardoso, Catanduva, Cosmorama, Dracena, Fernandópolis, General Salgado, Guzolândia, Ilha Solteira, Indiaporã, Jales, Marinópolis, Mesópolis, Mirassol, Nhandeara, Ouroeste, Palmeira D' Oeste, Pereira Barreto, Pontalinda, Populina, Santa Albertina, Santa Clara D' Oeste, Santa Fé do Sul, Santa Rita D' Oeste, Santana da Ponte Pensa, Santa Salete, Tanabi, Turmalina, Urânia, Valentim Gentil e Votuporanga, num total de 34 (trinta e quatro).

De início, as informações foram buscadas e levantadas por meio da internet e telefone. Posteriormente, realizaram-se visitas às Prefeituras e nas Câmaras Municipais responsáveis pela elaboração das leis em âmbito municipal, para apurar a existência de legislação referente ao Orçamento Municipal e regulamentação da Política de Pagamento por Serviços Ambientais, no ano de 2022.

No tocante a estes municípios foram coletados dados inerentes à população, ao Orçamento Anual, ao valor disponibilizado para gestão/preservação ambiental, à existência ou não de Política de Pagamento por Serviços Ambientais e programas implantados para tanto.

Por fim, considerando que os Municípios pesquisados possuem tamanho, população, arrecadação, receita e gastos distintos, considerou-se como receita mínima compatível para a gestão ambiental, percentual igual ou acima de 0,5% da receita estimada.

## 5 RESULTADOS

### 5.1 MUNICÍPIO DE ANDRADINA E A LEI MUNICIPAL 3856/2021

Andradina, para o ano de 2021, tem população contabilizada de 57.245 habitantes, segundo o IBGE (2021). A Lei 3856/2021 (ANDRADINA, 2021) estimou a receita municipal em R\$ 206.465.000,00. Há destinação da quantia de R\$ 8.678.000,00 para a gestão ambiental.

O valor destinado à preservação ambiental mostra-se compatível com a preservação ambiental, representando pouco mais de 4% da receita total estimada. De outro lado, no município de Andradina não existe lei regulamentando o Pagamento por Serviços Ambientais - PSA.

### 5.2 MUNICÍPIO DE APARECIDA D'OESTE E A LEI 2191/2021

O município de Aparecida D'Oeste tem população estimada em 2021 de teve sua população estimada em 4.122 habitantes (IBGE, 2021). A Lei Municipal 2191/2021 estima a receita para o ano de 2022 no valor de R\$ 26.025.000,00 (APARECIDA D' OESTE, 2021b). Porém, não existe dotação orçamentária, ainda que ordinária, para qualquer gestão ambiental do município.

Aprofundando na pesquisa, buscando informações sobre a forma como elaborado o exercício orçamentário de 2022, encontra-se a Lei Municipal nº 2181/2021 (APARECIDA D' OESTE, 2021a), que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para elaboração e execução da lei orçamentária do ano de 2022, e dá outras providências. Em seu art. 2º, constam os objetivos perseguidos pela previsão orçamentária, destacando-se entre eles o de “promover o desenvolvimento econômico sustentável do município” (APARECIDA D' OESTE, 2021a).

Por fim, deve-se registrar que inexistente no município legislação regulamentando a política de Pagamento por Serviços Ambientais.

### 5.3 MUNICÍPIO DE ARAÇATUBA E A LEI MUNICIPAL 1.277/2021

Araçatuba, para o ano de 2021, tem população contabilizada de 199.210 habitantes, segundo o IBGE (2021). A Lei 8430/2021 (ARAÇATUBA, 2021) estimou a receita municipal em R\$ 725.154.945,15. Há destinação da quantia de R\$ 6.907.489,39 para a gestão ambiental.

O valor destinado à preservação ambiental mostra-se compatível com a preservação ambiental, representando quase 1% da receita total estimada. De outro lado, no município de Araçatuba não existe lei regulamentando o Pagamento por Serviços Ambientais.

### 5.4 MUNICÍPIO DE AURIFLAMA E AS LEIS MUNICIPAIS 2266/2014 E 2722/2021

Auriflama, com população estimada em 2021 de 15.316 habitantes (IBGE, 2021), editou a Lei 2722/2021, fixando sua receita para o ano de 2022 no valor de R\$ 58.900.000,00 (AURIFLAMA, 2021).

Para a Gestão Ambiental, é previsto o valor de R\$ 40.000,00, correspondente à 0,06% da receita estimada, que se mostra insuficiente para a adoção de programas de preservação e conservação ambiental.

O município possui a Lei Municipal 2266/2014 (AURIFLAMA, 2014), que regulamenta a política de PSA, na modalidade de regime misto, o que possibilita que pessoas físicas ou jurídicas, estas últimas de direito público ou privada, sejam provedores ou pagadores de serviços ambientais. Porém, não existe programas implantados ou em fase de implantação.

### 5.5 MUNICÍPIO DE CARDOSO E AS LEIS MUNICIPAIS 3745/2021 E 3760/2021

O município de Cardoso teve sua população estimada em 12.371 habitantes, no ano de 2021 (IBGE, 2021). A Lei Municipal 3760/2021 estima a receita para o ano de 2022 no valor de R\$ 63.067.230,00 (CARDOSO, 2021c). Porém, não existe dotação orçamentária, ainda que ordinária, para qualquer gestão ambiental do município.

Inclusive, analisando-se de maneira mais acurada a forma como foi elaborado o orçamento para o ano de 2022, com foco na Lei Municipal nº 3732/2021, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para elaboração e execução da lei orçamentária do ano de 2022, e dá outras providências à proteção ambiental ou desenvolvimento sustentável, não estão entre os objetivos almejados (CARDOSO, 2021a).

Por fim, o município possui a Lei Municipal 3745/2021 (CARDOSO, 2021b), que regulamenta a política de PSA, na modalidade de regime misto, o que possibilita que pessoas físicas ou jurídicas, estas últimas de direito público ou privada, sejam provedores ou pagadores de serviços ambientais. Entretanto, não existe programas implantados ou em fase de implantação.

## 5.6 MUNICÍPIO DE CATANDUVA E AS LEIS MUNICIPAIS 5701/2015 E 6229/2021

Catanduva, com população estimada em 2021 de 123.114 habitantes (IBGE, 2021), editou a Lei 6229/2021, fixando sua receita para o ano de 2022 no valor de R\$ 641.000.000,00 (CATANDUVA, 2021).

À gestão ambiental é destinada a quantia de R\$ 23.305.000,00. O valor destinado à preservação ambiental mostra-se compatível com a preservação ambiental, representando mais de 3,63% da receita total estimada.

Por fim, o município possui a Lei Municipal 5701/2015 (CATANDUVA, 2015), que regulamenta a política de PSA, na modalidade de regime misto, o que possibilita que pessoas físicas ou jurídicas, estas últimas de direito público ou privada, sejam provedores ou pagadores de serviços ambientais. Entretanto, não existem programas implantados ou em fase de implantação.

## 5.7 MUNICÍPIO DE COSMORAMA E A LEI MUNICIPAL 3591/2021

Cosmorama, para o ano de 2021, tem população contabilizada de 7.289 habitantes, segundo o IBGE (2021). A Lei 3591/2021 (COSMORAMA, 2021) estimou a receita municipal em R\$ 42.300.000,00. Há destinação da quantia de R\$ 762.600,00 para a gestão ambiental.

O valor destinado à preservação ambiental mostra-se compatível com a preservação ambiental, representando quase 2% da receita total estimada. De outro lado, no município de Cosmorama não existe lei regulamentando o PSA.

#### 5.8 MUNICÍPIO DE DRACENA E A LEI MUNICIPAL 4907/2021

Dracena, para o ano de 2021, tem população contabilizada de 47.287 habitantes, segundo o IBGE (2021). A Lei 4907/2021 (DRACENA, 2021) estimou a receita municipal em R\$ 168.500.000,00. Há destinação da quantia de R\$ 5.481.000,00 para a gestão ambiental.

O valor destinado à preservação ambiental mostra-se compatível com a preservação ambiental, representando pouco mais de 3% da receita total estimada. De outro lado, no município de Dracena não existe lei regulamentando o PSA.

#### 5.9 MUNICÍPIO DE FERNANDÓPOLIS E A LEIS MUNICIPAIS 5.220/2021 E 5.257/2022

O município de Fernandópolis possui população estimada para o ano de 2021 de 69.680 habitantes (IBGE, 2021). A Lei 5.220/2021 (FERNANDÓPOLIS, 2021), estimou a receita municipal para o ano de 2022 em R\$ 292.323.500,00, destinando-se para a Secretaria do Meio Ambiente o valor de R\$ 1.300.000,00, que se mostra compatível com a adoção de políticas ambientais de preservação e conservação do meio ambiente.

Não bastasse essa dotação orçamentária, destaca-se que o município de Fernandópolis possui Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável, com orçamento estimado em R\$ 365.000,00. Constata-se, assim, que o Município destina para a gestão ambiental 0,56% da receita estimada.

Ressalta-se, também, que o município de Fernandópolis possui lei municipal regulamentando programa de PSA em âmbito local, qual seja a Lei Municipal nº 5.257/2022 (FERNANDÓPOLIS, 2022a).

Ao teor dos arts. 5º e 9º, da mencionada lei, trata-se de uma política ambiental de regime misto, com a participação do Poder Público e da iniciativa

privada, consistente na colaboração técnica de acordo com as demandas ambientais.

Por fim, existe programa de PSA implantado no município, na fase de Chamamento Público para Credenciamento para Celebração de Termo de Cooperação Técnica. O programa refere-se à COOPERAÇÃO TÉCNICA para fins de destinação adequada dos resíduos sólidos recicláveis coletados pelos catadores credenciados pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente (FERNANDÓPOLIS, 2022b).

#### 5.10 MUNICÍPIO DE GENERAL SALGADO E A LEI 3012/2021

General Salgado, com população estimada em 2021 de 10.855 habitantes (IBGE, 2021), editou a Lei 3012/2021/2021, fixando sua receita para o ano de 2022 no valor de R\$ 61.574.000,00 (GENERAL SALGADO, 2021).

Para a Gestão Ambiental, é previsto o valor de R\$ 24.000,00, correspondente à 0,03% da receita estimada, que se mostra insuficiente para a adoção de programas de preservação e conservação ambiental.

Por fim, deve-se registrar que inexistente no município legislação regulamentando a política de pagamento por serviços ambientais.

#### 5.11 MUNICÍPIO DE GUZOLÂNDIA E A LEI 2642/2021

O município de Guzolândia tem população estimada em 2021 de 5.346 habitantes (IBGE, 2021). Editou a Lei 2176/2021, fixando sua receita para o ano de 2022 no valor de R\$ 24.600.000,00 (GUZOLÂNDIA, 2021).

Para a Gestão Ambiental, é previsto o valor de R\$ 213.000,00, correspondente à 0,86% da receita estimada, que se mostra insuficiente para a adoção de programas de preservação e conservação ambiental.

Por fim, o município possui a Lei Municipal 1755/2014 (GUZOLÂNDIA, 2014), que regulamenta a política de PSA, na modalidade de regime misto, o que possibilita que pessoas físicas ou jurídicas, estas últimas de direito público ou privada, sejam provedores ou pagadores de serviços ambientais. Entretanto, não existe programas implantados ou em fase de implantação.

#### 5.12 MUNICÍPIO DE ILHA SOLTEIRA E A LEI MUNICIPAL 2544/2021

Ilha Solteira, para o ano de 2021, tem população contabilizada de 26.886 habitantes, segundo o IBGE (2021). A Lei 2544/2021 (ILHA SOLTEIRA, 2021) estimou a receita municipal em R\$ 207.000.000,00. Há destinação da quantia de R\$ 2.193.000,00 para a gestão ambiental.

O valor destinado à preservação ambiental mostra-se compatível com a preservação ambiental, representando pouco mais de 1% da receita total estimada. De outro lado, no município de Ilha Solteira não existe lei regulamentando o PSA.

#### 5.13 MUNICÍPIO DE INDIAPORÃ E A LEI MUNICIPAL 1.277/2021

Indiaporã, para o ano de 2021, tem população contabilizada de 3.876 habitantes, segundo o IBGE (2021). A Lei 1.277/2021 (INDIAPORÃ, 2021) estimou a receita municipal em R\$ 24.807.000,00. Há destinação da quantia de R\$ 535.500,00 para a gestão ambiental.

O valor destinado à preservação ambiental mostra-se compatível com a preservação ambiental, notadamente verifica-se que representa mais de 2% da receita total estimada. De outro lado, no município de Indiaporã não existe lei regulamentando o PSA.

#### 5.14 MUNICÍPIO DE JALES E A LEI MUNICIPAL 5.284/2021

O município de Jales tem população estimada em 2021 de 49.291 habitantes (IBGE, 2021). A Lei 5.284/2021 (JALES, 2021) fixou a receita municipal no valor de R\$ 225.149.840,00.

Para a Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Meio Ambiente – SMAPAMA, referente à Gestão Ambiental é destinado o valor de R\$ 677.700,00, dos quais R\$ 387.600,00 para a gestão ambiental estritamente e R\$ 290.100,00 (duzentos e noventa mil e cem reais) para obras e reformas.

O valor destinado para a gestão ambiental, que corresponde à 0,17% da receita estimada, se mostra insuficiente para a adoção de programas de preservação e conservação ambiental.

Em relação à Política de Pagamento por Serviços Ambientais, o município de Jales não possui legislação regulamentando.

#### 5.15 MUNICÍPIO DE MARINÓPOLIS E A LEI MUNICIPAL 2004/2021

O município de Marinópolis teve sua população estimada em 2.101 habitantes, no ano de 2021 (IBGE, 2021). A Lei Municipal 2004/2021 estima a receita para o ano de 2022 no valor de R\$ 17.907.000,00 (MARINÓPOLIS, 2021b). Porém, não existe dotação orçamentária, ainda que ordinária, para qualquer gestão ambiental do município.

Inclusive, analisando-se de maneira mais acurada a forma como foi elaborado o orçamento para o ano de 2022, com foco na Lei Municipal nº 1988/2021, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para elaboração e execução da lei orçamentária do ano de 2022, constata-se que à proteção ambiental ou desenvolvimento sustentável não estão entre os objetivos almejados (MARINÓPOLIS, 2021a). Em relação à política de PSA, o município não possui legislação regulamentando.

#### 5.16 MUNICÍPIO DE MESÓPOLIS E AS LEIS MUNICIPAIS 24/2017 E 30/2021

Mesópolis, com população estimada em 2021 de 1.903 habitantes (IBGE, 2021), editou a Lei 30/2021, fixando sua receita para o ano de 2022 no valor de R\$ 21.350.000,00 (MESÓPOLIS, 2021).

À gestão ambiental é destinada a quantia de R\$ 506.500,00. O valor destinado à preservação ambiental mostra-se compatível com a preservação ambiental, representando mais de 2% da receita total estimada.

Por fim, o município possui a Lei Municipal 24/2017 (MESÓPOLIS, 2017), que regulamenta a política de PSA, na modalidade de regime misto, o que possibilita que pessoas físicas ou jurídicas, estas últimas de direito público ou privada, sejam provedores ou pagadores de serviços ambientais. Entretanto, não existem programas implantados ou em fase de implantação.

#### 5.17 MUNICÍPIO DE MIRASSOL E AS LEIS MUNICIPAIS 4068/2017 E 4504/2021

Mirassol, com população estimada em 2021 de 60.768 habitantes (IBGE, 2021), editou a Lei 4504/2021, fixando sua receita para o ano de 2022 no valor de R\$ 225.800.000,00 (MIRASSOL, 2021).

Para a Gestão Ambiental, é previsto o valor de R\$ 238.000,00, correspondente à 0,1% da receita estimada, que se mostra insuficiente para a adoção de programas de preservação e conservação ambiental.

Por fim, o município possui a Lei Municipal 4068/2017 (MIRASSOL, 2017), que regulamenta a política de PSA, na modalidade de regime misto, o que possibilita que pessoas físicas ou jurídicas, estas últimas de direito público ou privada, sejam provedores ou pagadores de serviços ambientais. Entretanto, não existe programas implantados ou em fase de implantação.

#### 5.18 MUNICÍPIO DE NHANDEARA E AS LEIS MUNICIPAIS 2496/2018 E 2642/2021

O município de Nhandeara tem população estimada em 2021 de 11.575 habitantes (IBGE, 2021). Editou a Lei 2642/2021, fixando sua receita para o ano de 2022 no valor de R\$ 43.283.950,00 (NHANDEARA, 2021).

Para a Gestão Ambiental, é previsto o valor de R\$ 120.000,00, correspondente à 0,27% da receita estimada, que se mostra insuficiente para a adoção de programas de preservação e conservação ambiental.

Por fim, o município possui a Lei Municipal 2496/2018 (NHANDEARA, 2018), que regulamenta a política de PSA, na modalidade de regime misto, o que possibilita que pessoas físicas ou jurídicas, estas últimas de direito público ou privada, sejam provedores ou pagadores de serviços ambientais. Entretanto, não existe programas implantados ou em fase de implantação.

#### 5.19 MUNICÍPIO DE OUROESTE E A LEI MUNICIPAL 1.683/2021

O município de Ouroeste, com população estimada em 2021, de 10.712 habitantes, segundo o IBGE (2021), editou a Lei 1.683/2021 (OUROESTE,

2021), estimando a receita no valor de R\$ 83.580.000,00, sendo destinado para a Gestão Ambiental, o valor de R\$ 25.000,00.

A estimativa de valor para a gestão ambiental é extremamente baixa, correspondente à 0,29% da receita estimada, sendo insuficiente para o desenvolvimento de programas de preservação e conservação ambiental.

Em relação à Política de PSA, o município de Ouroeste não possui legislação regulamentando.

## 5.20 MUNICÍPIO DE PALMEIRA D'OESTE E A LEI 2.921/2021

O município de Palmeira D'Oeste teve sua população estimada em 9.137 habitantes, no ano de 2021 (IBGE, 2021). A Lei Municipal 2.921/2021 estima a receita para o ano de 2022 no valor de R\$ 34.646.000,00 (PALMEIRA D'OESTE, 2021b). Porém, não existe dotação orçamentária, ainda que ordinária, para qualquer gestão ambiental do município.

Inclusive, analisando-se de maneira mais acurada a forma como foi elaborado o orçamento para o ano de 2022, com foco na Lei Municipal nº 2.884/2021, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para elaboração e execução da lei orçamentária do ano de 2022, e dá outras providências à proteção ambiental ou desenvolvimento sustentável, não estão entre os objetivos almejados (PALMEIRA D'OESTE, 2021a).

A propósito, veja-se o art. 2º, da referida Lei:

Art. 2º. A proposta orçamentária abrangerá os Poderes Legislativo e Executivo, bem como suas autarquias, fundações, empresas municipais dependentes, além dos investimentos das empresas municipais autônomas do Tesouro Municipal, nisso observado os seguintes objetivos:

- 1- Combater a pobreza, promover a cidadania e a inclusão social;
- 2- Buscar maior eficiência arrecadatória;
- 3- Oferecer assistência médica, odontológica e ambulatorial à população carente, sobretudo a afetada por surtos epidêmicos;
- 4- Prestar assistência à criança e ao adolescente;
- 5- Promover o desenvolvimento econômico do Município;
- 6- Melhorar a infraestrutura urbana.
- 7- Apoiar estudantes carentes na realização do ensino médio e superior;
- 8- Reestruturar os serviços administrativos;

Por fim, deve-se registrar que inexistente no município legislação regulamentando a política de pagamento por serviços ambientais.

#### 5.21 MUNICÍPIO DE PEREIRA BARRETO E AS LEIS MUNICIPAIS 4381/2014 E 2544/2021

Pereira Barreto, com população estimada em 2021 de 25.685 habitantes (IBGE, 2021), editou a Lei 4852/2021, fixando sua receita para o ano de 2022 no valor de R\$ 134.700.750,00 (PEREIRA BARRETO, 2021).

Para a gestão ambiental é destinada a quantia de R\$ 967.000,00. O valor destinado à preservação ambiental mostra-se compatível com a preservação ambiental, representando quase 1% da receita total estimada.

Por fim, o município possui a Lei Municipal 4381/2014 (PEREIRA BARRETO, 2014), que regulamenta a política de PSA, na modalidade de regime misto, o que possibilita que pessoas físicas ou jurídicas, estas últimas de direito público ou privada, sejam provedores ou pagadores de serviços ambientais. Entretanto, não existem programas implantados ou em fase de implantação.

#### 5.22 MUNICÍPIO DE PONTALINDA E A LEI MUNICIPAL 1013/2021

Pontalinda, com população estimada em 2021 de 4.719 habitantes (IBGE, 2021), editou a Lei 1013/2021, fixando sua receita para o ano de 2022 no valor de R\$ 23.464.942,00 (PONTALINDA, 2021).

Para a Gestão Ambiental, é previsto o valor de R\$ 40.000,00, correspondente à 0,17% da receita estimada, que se mostra insuficiente para a adoção de programas de preservação e conservação ambiental. Inexistente lei regulamentando Política de PSA.

#### 5.23 MUNICÍPIO DE POPULINA E A LEI MUNICIPAL 1780/2021

O município de Populina tem população estimada em 2021 de 4.136 habitantes (IBGE, 2021). Editou a Lei 1780/2021, fixando sua receita para o ano de 2022 no valor de R\$ 26.400.000,00 (POPULINA, 2021).

Para a Gestão Ambiental, é previsto o valor de R\$ 1.500,00, correspondente à 0,005% da receita estimada, que se mostra irrisório para a adoção de programas de preservação e conservação ambiental.

Por fim, o município não possui lei regulamentando política de PSA.

#### 5.24 MUNICÍPIO DE SANTA ALBERTINA E A LEI MUNICIPAL 1.221/2021

O município de Santa Albertina, com população no ano de 2021 de 6.036 habitantes (IBGE, 2021), editou a Lei 1.221/2021, estimando sua receita no valor de R\$ 41.000.000,00 (SANTA ALBERTINA, 2021b). Constata-se não existir dotação orçamentária, ainda que ordinária, para qualquer gestão ambiental do município.

Inclusive, na Lei Municipal nº 1.212/2021, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para elaboração e execução da lei orçamentária do ano de 2022, e dá outras providências, evidencia-se inexistir qualquer menção a proteção ambiental ou desenvolvimento sustentável (SANTA ALBERTINA, 2021a).

Essa conduta omissa retira a efetividade e concretude de programas de preservação ambiental e desenvolvimento sustentável. Por fim, deve-se registrar que inexistente no município legislação regulamentando a política de PSA.

#### 5.25 MUNICÍPIO DE SANTA CLARA D'OESTE E A LEI MUNICIPAL 1.551/2021

O município de Santa Clara D' Oeste possui população de 2.111 habitantes, segundo o IBGE (IBGE, 2021). A Lei Municipal nº 1.551/2021, estima a receita para o ano de 2022, no valor de R\$ 22.209.000,00 (SANTA CLARA D'OESTE, 2021b). Na referida lei não existe previsão orçamentária, ainda que ordinária, para qualquer política de gestão ambiental do município.

Na Lei nº 1.530/2021, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para elaboração e execução da lei orçamentária do ano de 2022, e dá outras providências, consta no seu art. 4º os objetivos perseguidos pela previsão orçamentária, destacando entre eles implementar o desenvolvimento

socialmente justo e ambientalmente sustentável, bem como fortalecer o papel dos agricultores, objetivando o aumento da produção agropecuária e a produtividade da terra, de modo sustentável (SANTA CLARA D'OESTE, 2021a).

Nela, consta no art. 4º os objetivos perseguidos pela previsão orçamentária:

Art. 4º. A elaboração da proposta orçamentária abrangerá os Poderes Legislativos e Executivos, observando-se os seguintes objetivos:  
III — implementar o desenvolvimento socialmente justo e ambientalmente sustentável do Município com uma qualidade de vida melhor para todas as pessoas;  
X — fortalecer o papel dos agricultores, objetivando o aumento da produção agropecuária e a produtividade da terra, de modo sustentável, sem provocar sua exaustão, e incrementar a segurança alimentar e buscar a auto-suficiência dos agricultores e a criação de empregos especialmente para a população carente (SANTA CLARA D'OESTE, 2021a).

A previsão de sustentabilidade ambiental na Lei de Diretrizes Orçamentárias e a inexistência de dotação orçamentária para o meio ambiente na Lei Orçamentária Anual demonstra que o orçamento de 2022 não atendeu a contento as premissas traçadas, tendo elegido outros programas ou políticas em prejuízo das ambientais.

De outro lado, registre-se que esta conduta prejudica a adoção de políticas de proteção e preservação ambiental, pois eventuais projetos desenvolvidos nesta área não possuirão dotação orçamentária própria.

Por fim, deve-se registrar que inexistente no município legislação regulamentando a política de PSA.

## 5.26 MUNICÍPIO DE SANTA FÉ DO SUL E A LEI MUNICIPAL 4.197/2021 E A LEI ESTADUAL 1.283/2016

Santa Fé do Sul, com população estimada no ano de 2021 de 32.796 habitantes (IBGE, 2021), aprovou a Lei 4.197/2021, prevendo sua receita para o ano de 2022 no valor de R\$ 236.847.678,19 (SANTA FÉ DO SUL, 2021). Para a Gestão Ambiental é destinado o valor de R\$ 229.000,00.

Num primeiro momento, poder-se-ia criticar a destinação de menos de 0,1% (um décimo por cento) do orçamento para questões ambientais.

Entretanto, considerando que o município de Santa Fé do Sul é classificado com Estância Turística, deve-se atentar que recebe repasses do Governo do Estado de São Paulo para manutenção e conservação ambiental, típica medida que premia municípios que adotam condutas voltadas à preservação ambiental e à sustentabilidade.

Aprofundando na pesquisa, deparou-se com a Lei Estadual nº 16.283/2016 (SÃO PAULO, 2016), que dispõe o Fundo de Melhoria dos Municípios Turísticos e dá providências correlatas. No art. 1º, desta Lei, consta:

Artigo 1º - O **Fundo de Melhoria dos Municípios Turísticos**, de que tratam os §§ 2º, 3º e 4º do artigo 146 da Constituição do Estado, **destina-se ao desenvolvimento de programas de melhoria e preservação ambiental**, urbanização, serviços e equipamentos turísticos (grifos nossos).

Parágrafo único - O Fundo de Melhoria dos Municípios Turísticos - FUMTUR vincula-se ao Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias, que passa a ser denominado Departamento de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios Turísticos - DADETUR, subordinado à Secretaria de Turismo, à qual incumbe prestar-lhe suporte técnico e administrativo (SÃO PAULO, 2016).

E, em consulta ao site<sup>11</sup> da Prefeitura de Santa Fé do Sul, relativo à transparência das verbas públicas, verifica-se que no período de 01/01/2022 a 31/08/2022, o Estado de São Paulo repassou ao município de Santa Fé do Sul, verba do Departamento de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios Turísticos (DADETUR) no valor de R\$ 973.146,14.

Oportuno acrescentar que o município de Santa Fé do Sul, por cuidar a contento do meio ambiente, recebe muitos turistas o ano inteiro, que buscam conhecer e desfrutar das belezas naturais proporcionadas pelo bem ambiental devidamente preservado e conservado. Em virtude disso, ele também gera receita própria com a exploração do turismo, cuja renda é revertida para a manutenção desses locais, conforme se extrai da leitura do Decreto Municipal nº 4.308/2018 (SANTA FÉ DO SUL, 2018).

Observa-se, portanto, que o município de Santa Fé do Sul possui dotação orçamentária compatível com a preservação ambiental e desenvolvimento sustentável, tanto que é premiado pelo Estado de São Paulo com o repasse de verbas específicas a serem destinadas aos programas

---

<sup>11</sup> <http://s2.asp.srv.br/etransparencia.pm.santafedosul.sp/servlet/portal>. Acesso em 16 ago. 2022.

ambientais de sustentabilidade. Por fim, no referido município não existe legislação ambiental referente à política de pagamento por serviços ambientais.

#### 5.27 MUNICÍPIO DE SANTA RITA D'OESTE E A LEI MUNICIPAL 1.540/2021

O município de Santa Rita D'Oeste teve sua população estimada em 2.476 habitantes, no ano de 2021 (IBGE, 2021). A Lei Municipal nº 1.540/2021, estima a receita para o ano de 2022 no importe de R\$ 20.396.077,00 (SANTA RITA D'OESTE, 2021b).

Não existe previsão orçamentária, ainda que ordinária, para qualquer política de gestão ambiental do município. Analisada, também, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Municipal nº 1.533/2021) (SANTA RITA D'OESTE, 2021a) nada é mencionado acerca da proteção ambiental ou sobre desenvolvimento sustentável, prejudicando, assim, ações de preservação ambiental. Não existe lei regulamentando política de PSA.

#### 5.28 MUNICÍPIO DE SANTANA DA PONTE PENSA E A LEI MUNICIPAL 1752/2021

O município de Santana da Ponte Pensa tem população estimada em 2021 de 1.448 habitantes (IBGE, 2021). Editou a Lei 1752/2021, fixando sua receita para o ano de 2022 no valor de R\$ 14.703.000,00 (SANTANA DA PONTE PENSA, 2021).

Para a Gestão Ambiental, é previsto o valor de R\$ 1.500,00, correspondente à 0,01% da receita estimada, que se mostra irrisório para a adoção de programas de preservação e conservação ambiental.

Por fim, o município não possui lei regulamentando política de PSA.

#### 5.29 MUNICÍPIO DE SANTA SALETE E A LEI MUNICIPAL 849/2021

Santa Salete, com população estimada em 2021 de 1.558 habitantes (IBGE, 2021), editou a Lei 849/2021, fixando sua receita para o ano de 2022 no valor de R\$ 18.160.000,00 (SANTA SALETE, 2021).

Para a Gestão Ambiental, é previsto o valor de R\$ 25.000,00, correspondente à 0,137% da receita estimada, que se mostra insuficiente para a adoção de programas de preservação e conservação ambiental. Inexiste lei regulamentando Política de PSA.

### 5.30 MUNICÍPIO DE TANABI E AS LEIS MUNICIPAIS 2496/2014 E 3232/2021

O município de Tanabi tem população estimada em 2021 de 26.231 habitantes (IBGE, 2021). A Lei Municipal 3232/2021 estima a receita para o ano de 2022 no valor de R\$ 105.390.000,00 (TANABI, 2021b). Porém, não existe dotação orçamentária, ainda que ordinária, para qualquer gestão ambiental do município.

Aprofundando na pesquisa, buscando informações sobre a forma como elaborado o exercício orçamentário de 2022, encontra-se a Lei Municipal nº 3192/2021 (TANABI, 2021a), que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para elaboração e execução da lei orçamentária do ano de 2022, constata-se que à proteção ambiental ou desenvolvimento sustentável não estão entre os objetivos almejados (TANABI, 2021a).

Por fim, o município possui a Lei Municipal 2496/2014 (TANABI, 2014), que regulamenta a política de PSA, na modalidade de regime misto, o que possibilita que pessoas físicas ou jurídicas, estas últimas de direito público ou privada, sejam provedores ou pagadores de serviços ambientais. Entretanto, não existe programas implantados ou em fase de implantação.

### 5.31 MUNICÍPIO DE TURMALINA E A LEI MUNICIPAL 1872/2021

O município de Turmalina tem população estimada em 2021 de 1.667 habitantes (IBGE, 2021). Editou a Lei 1872/2021, fixando sua receita para o ano de 2022 no valor de R\$ 26.400.000,00 (TURMALINA, 2021).

Para a Gestão Ambiental, é previsto o valor de R\$ 1.500,00, correspondente à 0,05% da receita estimada, que se mostra irrisório para a adoção de programas de preservação e conservação ambiental.

Por fim, o município não possui lei regulamentando política de PSA.

### 5.32 MUNICÍPIO DE URÂNIA E A LEI MUNICIPAL 3.556/2021

Urânia, com uma população estimada em 2021 de 9.125 habitantes (IBGE, 2021), possui a Lei 3.556/2021, estimando sua receita para 2022 no valor de R\$ 20.886.000,00 (URÂNIA, 2021).

Para a Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente, pertinente à Gestão Ambiental, é destinado o valor de R\$ 38.000,00, correspondente à 0,18% da receita estimada.

Primeiramente, critica-se a estimativa de valor extremamente baixo para a gestão ambiental, sendo insuficiente para o desenvolvimento de programas de preservação e conservação ambiental. Secundariamente, critica-se a fusão entre as Secretarias da Agricultura e do Meio Ambiente, porque possuem objetos distintos de atuação.

Em relação à Política de Pagamento por Serviços Ambientais, o município de Urânia não possui legislação regulamentando.

### 5.33 MUNICÍPIO DE VALENTIM GENTIL E AS LEIS MUNICIPAIS 2073/2014 E 2402/2021

Valentim Gentil, com população estimada em 2021 de 13.732 habitantes (IBGE, 2021), editou a Lei 2402/2021, fixando sua receita para o ano de 2022 no valor de R\$ 56.107.510,00 (VALENTIM GENTIL, 2021).

À gestão ambiental é destinada a quantia de R\$ 424.000,00 correspondente à 0,75% da receita estimada, que se mostra compatível com a preservação ambiental.

Por fim, o município possui a Lei Municipal 2073/2014 (VALENTIM GENTIL, 2014), que regulamenta a política de PSA, na modalidade de regime misto, o que possibilita que pessoas físicas ou jurídicas, estas últimas de direito público ou privada, sejam provedores ou pagadores de serviços ambientais. Entretanto, não existem programas implantados ou em fase de implantação.

### 5.34 MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA E AS LEIS MUNICIPAIS 4861/2010 E 6800/2021

O município de Votuporanga tem população estimada em 2021 de 96.106 habitantes (IBGE, 2021). Editou a Lei 6800/2021, fixando sua receita para o ano de 2022 no valor de R\$ 430.742.000,00 (VOTUPORANGA, 2021).

Há descentralização do serviço público de água e esgoto e meio ambiente à Superintendência de Água, Esgotos e Meio Ambiente de Votuporanga (SAEV Ambiental), criada pela Lei 1.057/1968 (VOTUPORANGA, 1968).

Trata-se de uma Autarquia Municipal com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira que tem por finalidade, estudar, planejar e executar, direta ou indiretamente obras relativas ao serviço público de água e esgoto, bem como as ações de preservação e defesa do meio ambiente.

À SAEV Ambiental é destinada a quantia de R\$ 47.182.000,00, que representa pouco mais de 10% da receita total estimada e, apesar de não ser exclusivamente destinado à gestão ambiental, mostra-se compatível com ela.

Entre as diversas ações ambientais desenvolvidas, podemos citar a Adote o Verde, Ecotudo, Espaço Árvore e Poda Cidadã (VOTUPORANGA, 2021/2022).

Por fim, o município possui a Lei Municipal 4861/2010 (VOTUPORANGA, 2010), que regulamenta a política de PSA, na modalidade de regime misto, o que possibilita que pessoas físicas ou jurídicas, estas últimas de direito público ou privada, sejam provedores ou pagadores de serviços ambientais. Entretanto, não existem programas implantados ou em fase de implantação.

## 6 DISCUSSÃO

A Constituição Federal impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, ao teor do art. 225 (BRASIL, 1988).

Destaca-se, também, que desde a Lei nº 6.938/1981 há previsão de trabalho conjunto entre o Poder Público e a sociedade à proteção do meio ambiente (BRASIL, 1981).

Apesar desta imposição, de acordo com os resultados obtidos, verificou-se que, passados mais de um ano de vigência da Lei nº 14.119/2021, que regulamentou a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (BRASIL, 2021), de todos os municípios pesquisados apenas o de Auriflama, Cardoso, Catanduva, Fernandópolis, Guzolândia, Mesópolis, Mirassol, Nhandeara, Pereira Barreto, Tanabi, Valentim Gentil e Votuporanga possuem legislação regulamentando este instrumento. E, dentre eles, apenas Fernandópolis possui programa em fase de implantação.

Com base nos resultados obtidos, em relação à existência de lei regulamentando o PSA, bem como a existência de programa implantado ou em fase de implantação, foi elaborada a Tabela 1.

Tabela 1 – Existência de Lei regulamentando PSA e Programas Implantados ou em Fase de Implantação nos 34 municípios do noroeste paulista pesquisados, 2022.

<b>Município (SP)</b>	<b>Nº. Lei PSA</b>	<b>Implantação</b>
Auriflama	2266/2014	Não
Cardoso	3745/2021	Não
Catanduva	5701/2015	Não
Fernandópolis	5257/2022	Sim
Guzolândia	1755/2014	Não
Mesópolis	24/2017	Não
Mirassol	4068/2017	Não
Nhandeara	2496/2018	Não
Pereira Barreto	4381/2014	Não
Tanabi	2614/2014	Não
Valentim Gentil	2073/2014	Não
Votuporanga	4861/2010	Não

E existência de legislação municipal regulamentando política de PSA anterior ao ano de 2021 (publicação da Lei nº 14.119/2021) encontra-se baseada no art. 23, da Lei Estadual nº 13.798/2009 (SÃO PAULO, 2009), que institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas – PEMC:

Artigo 23 - O Poder Executivo instituirá, mediante decreto, o Programa de Remanescentes Florestais, sob coordenação da Secretaria do Meio Ambiente, com o objetivo de fomentar a delimitação, demarcação e recuperação de matas ciliares e outros tipos de fragmentos florestais, podendo prever, para consecução de suas finalidades, o pagamento por serviços ambientais aos proprietários rurais conservacionistas, bem como incentivos econômicos a políticas voluntárias de redução de desmatamento e proteção ambiental (SÃO PAULO, 2009).

E, a inexistência de programa de PSA implantado decorre da ausência de compreensão e conhecimento do próprio instrumento de PSA, o que evidencia que nos municípios em que há regulamentação sem a devida implantação, se trata apenas de um assunto de pauta, meramente formal, sem qualquer concretude.

Caberia, outrossim, dentro do direito de informação (informar, ser informado e buscar a informação), o Poder Público Estadual prestar as informações necessárias acerca do instituto, bem como ao Municipal buscar essas informações, com a finalidade de efetivamente implantar programas de PSA em seu território.

A propósito, Amado (2020):

O acesso às informações ambientais é imprescindível à formação do bom convencimento da população, que precisa inicialmente conhecer para participar da decisão política ambiental, a exemplo das consultas públicas e audiências públicas (AMADO, 2020, p. 101).

De outro lado, dos municípios pesquisados, apenas o de Andradina, Araçatuba, Catanduva, Dracena, Cosmorama, Fernandópolis, Guzolândia, Indiaporã, Ilha Solteira, Mesópolis, Pereira Barreto, Santa Fé do Sul e Valentim Gentil possuem receita orçamentária compatível para o desenvolvimento concreto de políticas ambientais.

Com base nos resultados obtidos, em relação à dotação orçamentária para a gestão ambiental, foi elaborada a Tabela 2.

Tabela 2 – Orçamento Meio Ambiente, valor suficiente ou não e Lei Orçamentária Anual (LOA) dos 34 municípios do noroeste paulista pesquisados, 2022.

<b>Município (SP)</b>	<b>Orç. Meio Ambiente</b>	<b>Valor Suficiente</b>	<b>Nº. LOA</b>
Andradina	R\$ 8.678.000,00	Sim	3856/2021
Aparecida D' Oeste	R\$ 0	Não	2191/2021
Araçatuba	R\$ 6.907.489,39	Sim	8430/2021
Auriflama	R\$ 40.000,00	Não	2722/2021
Cardoso	R\$ 0	Não	3760/2021
Catanduva	R\$ 23.305.000,00	Sim	6229/2021
Cosmorama	R\$ 762.600,00	Sim	3591/2021
Dracena	R\$ 5.481.000,00	Sim	4907/2021
Fernandópolis	R\$ 1.300.000,00 + R\$ 365.000,00	Sim	5220/2021
General Salgado	R\$ 24.000,00	Não	3012/2021
Guzolândia	R\$ 213.000,00	Sim	2176/2021
Ilha Solteira	R\$ 2.193.000,00	Sim	2544/2021
Indiaporã	R\$ 535.500,00	Sim	1227/2021
Jales	R\$ 387.600,00	Não	5284/2021
Marinópolis	R\$ 0	Não	2004/2021
Mesópolis	R\$ 506.500,00	Sim	30/2021
Mirassol	R\$ 238.000,00	Não	4504/2021
Nhandeara	R\$ 120.000,00	Não	2642/2021
Ouroeste	R\$ 25.000,00	Não	1683/2021
Palmeira D' Oeste	R\$ 0	Não	2921/2021
Pereira Barreto	R\$ 967.000,00	Sim	4852/2021
Pontalinda	R\$ 80.000,00	Não	1013/2021
Populina	R\$ 1.500,00	Não	1780/221
Santa Albertina	R\$ 0	Não	1221/2021
Santa Clara D' Oeste	R\$ 0	Não	1551/2021
Santa Fé do Sul	R\$ 229.000,00 + R\$ 973.146,14 <sup>12</sup>	Sim	4197/2021
Santa Rita D' Oeste	R\$ 0	Não	1540/2021
Santana da Ponte Pensa	R\$1.500,00	Não	1752/2021
Santa Salete	R\$ 25.000,00	Não	849/2021
Tanabi	R\$ 0	Não	3232/2021
Turmalina	R\$ 4.000,00	Não	1872/2021
Urânia	R\$ 38.000,00	Não	3556/2021
Valentim Gentil	R\$ 424.000,00	Sim	2402/2021
Votuporanga	R\$ 47.182.000,00	Sim	6800/2021

Complementando, ainda com base nos resultados obtidos, em relação à receita estimada e o valor destinado para a gestão ambiental, foi elaborada a Tabela 3:

<sup>12</sup> Valor repassado pelo Estado de São Paulo, por meio do Departamento de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios Turísticos (DADETUR), a ser destinado na preservação e conservação ambiental.

Tabela 3 – Receita Estimada e Percentual Destinado à Gestão Ambiental dos 34 municípios do noroeste paulista pesquisados, 2022.

<b>Município (SP)</b>	<b>Receita Estimada</b>	<b>Percentual Gestão Ambiental</b>
Andradina	R\$ 206.465.000,00	4,2%
Aparecida D' Oeste	R\$ 26.025.000,00	0%
Araçatuba	R\$ 725.154.945,15	0,95%
Auriflama	R\$ 58.900.000,00	0,06%
Cardoso	R\$ 63.067.230,00	0%
Catanduva	R\$ 641.000.000,00	3,63%
Cosmorama	R\$ 42.300.000,00	1,8%
Dracena	R\$ 168.500.000,00	3,25%
Fernandópolis	R\$ 292.323.500,00	0,56%
General Salgado	R\$ 61.574.000,00	0,03%
Guzolândia	R\$ 24.600.000,00	0,86%
Ilha Solteira	R\$ 207.000.000,00	1,05%
Indiaporã	R\$ 24.807.000,00	2,15%
Jales	R\$ 225.149.840,00	0,17%
Marinópolis	R\$ 17.907.000,00	0%
Mesópolis	R\$ 21.350.000,00	2,37%
Mirassol	R\$ 225.800.000,00	0,1%
Nhandeara	R\$ 43.283.950,00	0,27%
Ouroeste	R\$ 83.580.000,00	0,029%
Palmeira D' Oeste	R\$ 34.646.000,00	0%
Pereira Barreto	R\$ 134.700.750,00	0,71%
Pontalinda	R\$ 23.464.942,00	0,17%
Populina	R\$ 26.400.000,00	0,005%
Santa Albertina	R\$ 41.000.000,00	0%
Santa Clara D' Oeste	R\$ 22.209.000,00	0%
Santa Fé do Sul	R\$ 236.847.678,19	0,09% <sup>13</sup>
Santa Rita D' Oeste	R\$ 20.396.077,00	0%
Santana da Ponte Pensa	R\$ 14.703.000,00	0,01%
Santa Salete	R\$ 18.160.000,00	0,137%
Tanabi	R\$ 105.390.000,00	0%
Turmalina	R\$ 26.400.000,00	0,05%
Urânia	R\$ 20.886.000,00	0,18%
Valentim Gentil	R\$ 56.107.510,00	0,75%
Votuporanga	R\$ 430.742.000,00	10,95% <sup>14</sup>

A inexistência de dotação orçamentária para a gestão ambiental nos municípios de Aparecida D'Oeste, Cardoso, Marinópolis, Palmeira D'Oeste, Santa Albertina, Santa Clara D'Oeste, Santa Rita D'Oeste e Tanabi, enfraquece

<sup>13</sup> Destaca-se que o município de Santa Fé do Sul recebe verba do Estado de São Paulo específica para a conservação e preservação ambiental, através de repasses do Departamento de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios Turísticos (DADETUR). Até agosto/2022 foi repassado o valor de R\$ 973.146,14.

<sup>14</sup> Destaca-se que o município de Votuporanga possui a Superintendência de Superintendência de Água, Esgotos e Meio Ambiente de Votuporanga (SAEV Ambiental), que tem por finalidade, estudar, planejar e executar, direta ou indiretamente obras relativas ao serviço público de água e esgoto, bem como as ações de preservação e defesa do meio ambiente. Assim, esse percentual destinado não é apenas para a gestão ambiental.

a proteção ambiental, assim como o desenvolvimento econômico sustentável, porque projetos que venham a ser desenvolvidos nestas áreas não possuirão dotação orçamentária própria, havendo sempre a necessidade de abertura de crédito especial<sup>15</sup>, o que nem sempre se mostra possível ou suficiente, tendo em vista que para essa abertura deve haver recurso disponível passível de alocação.

Acresça-se que nos municípios de Auriflama, General Salgado, Guzolândia, Jales, Mirassol Nhandeara, Ouroeste, Pontalinda, Populina, Santana da Ponte Pensa, Santa Salete, Turmalina e Urânia, que possuem dotação orçamentária irrisória ou insuficiente para a gestão ambiental, também existe uma diminuição na proteção ambiental, pois constatada a necessidade de recursos para um programa ambiental, dever-se-á efetuar abertura de crédito suplementar<sup>16</sup>, ensejando o remanejamento de verbas de outras áreas, devendo ser observada a disponibilidade de numerário para tanto.

A partir dos dados analisados, deve-se ter em vista que os municípios pesquisados do noroeste paulista, possuem poucas receitas para seu exercício financeiro, notadamente para a gestão ambiental, fazendo com que políticas ambientais sejam preteridas por outras políticas setoriais, voltadas para a difícil manutenção dos serviços públicos mais mezinhos da sociedade.

Nesse contexto, a recente regulamentação do PSA surge como um importante aliado para se alcançar a sustentabilidade das cidades, desonerando os cofres públicos, por utilizar capital privado ou público-privado na sua execução.

Com o intuito de demonstrar o potencial do PSA, no âmbito nacional, o programa federal Recicla+, que instituiu o Certificado de Crédito de Reciclagem, estima que o volume de dinheiro gerado poderá saltar de R\$ 6,9 bilhões a R\$ 14,2 bilhões, conforme divulgado pela Secretaria de Política

---

<sup>15</sup> **Lei 4.320/1964** - Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

(...)

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

(...)

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

<sup>16</sup> **Lei 4.320/1964** - Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

(...)

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

Econômica do Ministério da Economia em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Inclusive, é grande a economia por parte das empresas que aderirem ao programa. Antes da criação dos créditos de reciclagem, eram gastos cerca de R\$ 1.800,00 para cada tonelada de material coletado. Por intermédio dos créditos, o valor diminuiu cerca de 81%, algo em torno de R\$ 350,00 por tonelada (EXAME, 2022).

Pode-se mencionar, também, o município de Jundiaí, no interior de São Paulo, que possui programa de PSA de proteção às nascentes. No ano de 2021, o Programa de PSA fez o pagamento de R\$ 114.000,00 (cento e quatorze mil reais) e beneficiou 78 (setenta e oito) propriedades rurais produtivas. O Programa Nascentes de Jundiaí conta com 43 (quarenta e três) propriedades inscritas, com 40 (quarenta) em processo de restauração ambiental (JUNDIAÍ, 2022).

Assim, nos municípios pesquisados, a título de sugestão, quando da concessão de isenções para empresas se instalarem em sua base territorial, ou mesmo da doação de lotes para instalação de Distritos Industriais, poderia fazê-lo condicionando (induzindo ou instigando) que os beneficiários aderissem a programas de PSA existentes em sua base territorial, sejam rurais (proteção de nascentes, recuperação de matas ciliares), sejam urbanos (coleta seletiva de lixo, catadores de recicláveis).

De outro lado, para incentivar pessoas a serem prestadores de serviços ambientais, o município poderia conceder a eles a redução de alíquota de seus tributos, privilégios na contratação com o Poder Público. Nessa perspectiva, o município estaria beneficiando atividades empresariais que contribuíssem para a proteção e preservação do meio ambiente, corrigindo e redistribuindo as externalidades que envolvem a atividade, no sentido de que: a) o município ganha com a geração de receita; b) a sociedade com a geração de empregos; c) o empresário com o lucro; e d) o meio ambiente com sua preservação e conservação.

## 7 CONCLUSÃO

É dever do Estado e da coletividade a preservação e proteção do meio ambiente. Uma das formas do Estado agir para a proteção do meio ambiente é através do Direito, criando e aplicando normas jurídicas.

Como os métodos tradicionais de comando e controle (punição) não se mostraram suficientes para a preservação ambiental, aos poucos foi surgindo o direito premial, que parte de uma lógica reversa, ou seja, ao invés de punir condutas inadequadas, beneficia-se aqueles que praticam condutas ambientalmente desejadas como forma de estimular a replicação desse comportamento.

É nesse contexto, na seara ambiental, que surgiram os instrumentos econômicos de tutela ambiental, entre eles o pagamento por serviços ambientais, que pode ser entendido como um pagamento em espécie ou insumos em favor daquele que promove comportamento de preservação e conservação da natureza.

O pagamento por serviços ambientais exige atuação do Poder Público e da sociedade conjuntamente, de maneira articulada e planejada, o que enseja uma desoneração dos cofres públicos na preservação ambiental, apresentando-se como promissor instrumento econômico de tutela do meio ambiente e garantia de desenvolvimento sustentável.

Na maioria municípios pesquisados, constatou-se que a temática ambiental é tratada apenas como assunto de pauta, ou seja, no campo formal.

Após análise de 34 municípios na região noroeste do Estado de São Paulo, no ano de 2022, apenas Fernandópolis possui efetiva regulamentação e implantação da política de PSA, e Andradina, Araçatuba, Catanduva, Dracena, Cosmorama, Fernandópolis, Guzolândia, Indiaporã, Ilha Solteira, Mesópolis, Pereira Barreto, Santa Fé do Sul e Valentim Gentil orçamentos compatíveis com a preservação ambiental.

## REFERÊNCIAS

APARECIDA D' OESTE. **Lei n. 2.181, de 24 de setembro de 2021**. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para elaboração e execução da Lei Orçamentária do Exercício Financeiro de 2022, e dá outras providências. Aparecida D'Oeste, SP: Câmara Municipal de Aparecida D'Oeste, 2021a. Disponível em: <https://cmaparecidadoeste.sp.gov.br/legislations/?id=85>. Acesso em: 18 set. 2022.

APARECIDA D' OESTE. **Lei n. 2.191, de 01 de dezembro de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Aparecida d'Oeste para o exercício de 2022. Aparecida D'Oeste, SP: Câmara Municipal de Aparecida D'Oeste, 2021b. Disponível em: <https://cmaparecidadoeste.sp.gov.br/legislations/?id=85>. Acesso em: 18 set. 2022.

AMADO, Frederico. **Direito ambiental**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

AMAZONAS. **Lei n. 3.135, de 05 de junho de 2007**. Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, e estabelece outras providências. Amazonas, AM: Assembleia Legislativa do Amazonas, 2007. Disponível em: [https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2007/7590/7590\\_texto\\_integral.pdf](https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2007/7590/7590_texto_integral.pdf). Acesso em: 18 set. 2022

ANDRADE, Daniel Caixeta; FASIABEN, Maria do Carmo Ramos. A utilização dos instrumentos de política ambiental para a preservação do meio ambiente: o caso dos Pagamentos por Serviços Ecossistêmicos (PSE). **Revista Economia Ensaios**, v. 24, n. 1, p. 113-133, jan. 2009. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/23981/1/2223-29258-1-PB-1.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2022.

ANDRADINA. **Lei n. 3.856, de 13 de dezembro de 2021**. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Andradina, para o exercício de 2022. Andradina, SP: Prefeitura Municipal de Andradina, 2021. Disponível em: [https://www.andradina.sp.gov.br/portal/leis\\_decretos/3214/](https://www.andradina.sp.gov.br/portal/leis_decretos/3214/). Acesso em: 28 ago. 2022.

ARAÇATUBA. **Lei n. 8.430, de 06 de dezembro de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Araçatuba para o exercício de 2022. Araçatuba, SP: Câmara Municipal de Araçatuba, 2021. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/sp/a/aracatuba/lei-ordinaria/2021/843/8430/lei-ordinaria-n-8430-2021-estima-a-receita-e-fixa-a-despesa-do-municipio-de-aracatuba-para-o-exercicio-de-2022?q=receita>. Acesso em: 18 set. 2022.

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Verbatim, 2018.

AURIFLAMA. **Lei n. 2.266, de 16 de setembro de 2014**. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa por Serviços Ambientais e a estabelecer convênios com o Estado de São Paulo para execução de projetos de

pagamentos por serviços ambientais; e dá outras providências. Auriflama, SP: Câmara Municipal de Auriflama, 2014. Disponível em: <http://www.cmauriflama.sp.gov.br/leisordinarias>. Acesso em: 18 set. 2022.

AURIFLAMA. **Lei n. 2.722, de 28 de dezembro de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Auriflama para o exercício de 2022. Auriflama, SP: Câmara Municipal de Auriflama, 2021. Disponível em: <http://www.cmauriflama.sp.gov.br/leisordinarias>. Acesso em: 18 set. 2022.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. Barueri: Manole, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral do direito**. Tradução: Denise Agostinetti. Revisão: Silvana Cobucci Leite. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

BRASIL. **Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil (Revogado pela Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil). Brasília, DF: Presidência da República, 1916. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. **Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Institui o novo Código Florestal (Revogado pela Lei 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 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 nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências). Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm). Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. **Lei n. 5.197, de 03 de janeiro de 1967**. Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5197.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5197.htm). Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei n. 227, de 28 de novembro de 1967**. Dá nova redação ao Decreto-lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940. (Código de Minas). Brasília, DF: Presidência da República, 1967b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0227.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0227.htm). Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. **Lei n. 6.453, de 17 de outubro de 1977**. Dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1977. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6453.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6453.htm). Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. **Lei n. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. **Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9393.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9393.htm). Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. **Lei n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9433.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.433%2C%20DE%20DE%20JANEIRO%20DE%201997.&text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de,Federal%2C%20e%20altera%20o%20art](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.433%2C%20DE%20DE%20JANEIRO%20DE%201997.&text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de,Federal%2C%20e%20altera%20o%20art). Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm). Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.512, de 14 de outubro de 2011**. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Brasília, DF: Presidência da República, 2011a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12512.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12512.htm). Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar n. 140, de 08 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF: Presidência da República, 2011b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm). Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 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 nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. **Lei n. 14.119, de 13 de janeiro de 2021.** Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14119.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14119.htm). Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial**, REsp 948.921/SP. Relator: Herman Benjamin. Publicado Dje: 11/11/2009. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria\\_interesses\\_difusos\\_coletivos/jurisprudencia/REsp%20948.921\\_SP\\_1.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria_interesses_difusos_coletivos/jurisprudencia/REsp%20948.921_SP_1.pdf). Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial**, REsp 1.071.741/SP. Relator: Herman Benjamin. Publicado Dje: 16/12/2010. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=1.071.741&b=ACOR&tp=P>. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial**, REsp 1.137.314/MG. Relator: Herman Benjamin. Publicado Dje: 04/05/2011. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/340218/mod\\_resource/content/1/Infracoes%20admin%202014.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/340218/mod_resource/content/1/Infracoes%20admin%202014.pdf). Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança**, MS 22.164-0/SP. Relator: Celso de Mello. Julgamento: 30/10/1995. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o contexto jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CALDEIRA, Adriano Cezar Braz. **Aspectos processuais das demandas coletivas**. São Paulo: Rideel, 2006.

CARDOSO. **Lei n. 3.745, de 21 de setembro de 2021**. Dispõe sobre instituir o programa municipal de pagamento por serviços ambientais e dá outras providências. Cardoso, SP: Câmara Municipal de Cardoso, 2021a. Disponível em:

<https://www.camaracardoso.sp.gov.br/?pag=T0dRPU9EZz1PR009T1RnPQ==&idtipolei=1&ano=2021&notid=&notln=&tc=&tcNot=&sit=>. Acesso em: 18 set. 2022.

CARDOSO. **Lei n. 3.760, de 01 de dezembro de 2021**. Aprova o orçamento geral do município de Cardoso, estima à receita e fixa a despesa, para o exercício financeiro de 2022. Cardoso, SP: Câmara Municipal de Cardoso, 2021b. Disponível em:

<https://www.camaracardoso.sp.gov.br/?pag=T0dRPU9EZz1PR009T1RnPQ==&idtipolei=1&ano=2021&notid=&notln=&tc=&tcNot=&sit=>. Acesso em: 18 set. 2022.

CATANDUVA. **Lei n. 5.701, de 07 de outubro de 2015**. Institui o programa municipal de pagamento por serviços ambientais e dá outras providências. Catanduva, SP: Câmara Municipal de Catanduva, 2015. Disponível em: <http://www.catanduva.sp.leg.br/legislacao-municipal>. Acesso em: 18 set. 2022.

CATANDUVA. **Lei n. 6.229, de 23 de novembro de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Catanduva para o exercício de 2022. Catanduva, SP: Câmara Municipal de Catanduva, 2021. Disponível em: <http://www.catanduva.sp.leg.br/legislacao-municipal>. Acesso em: 18 set. 2022.

COASE, R. The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**, v. 3, p. 1-44, out. 1960. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/724810>. Acesso em: 19 dez. 2022.

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Resolução CONAMA Nº 306, de 05 de julho de 2002**. Estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais. Brasília, DF: CONAMA, 2002. Disponível em: <http://conama.mma.gov.br/atos-normativos-sistema>. Acesso em: 15 set. 2022.

COSMORAMA. **Lei n. 3.591, de 02 de dezembro de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2022. Cosmorama, SP: Câmara Municipal de Cosmorama, 2021. Disponível em: <https://www.cmcosmorama.sp.gov.br/?pag=T0dRPU9EZz1PR009T1RnPQ==&i>

dtipolei=1&ano=2021&notid=&notln=&tc=&tcNot=&sit=. Acesso em: 18 set. 2022.

DRACENA. **Lei n. 4.907, de 09 de dezembro de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2022. Dracena, SP: Câmara Municipal de Dracena, 2021. Disponível em:

<https://www.camaradracena.sp.gov.br/index.php?pagina=lei>. Acesso em: 18 set. 2022.

ELOY, Laudivine; COUDEL, Emilie; TONI, Fabiano. Implementando Pagamentos por Serviços Ambientais no Brasil: caminhos para uma reflexão crítica. **Sustainability in Debate**, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 21–41, 2013. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/15541>. Acesso em: 30 jul. 2022

EXAME. **Créditos de reciclagem poderão movimentar até R\$ 14,2 bilhões**. Eletrônico, 2022. Disponível em: <https://exame.com/negocios/creditos-reciclagem-bilhoes/>. Acesso em: 27 ago. 2022.

FERNANDÓPOLIS. **Lei n. 5.220, de 22 de dezembro de 2021**. Estima a RECEITA e fixa a DESPESA do Município de Fernandópolis, Estado de São Paulo, para o exercício de 2022. Fernandópolis, SP: Prefeitura Municipal de Fernandópolis, 2021. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a1/sp/f/fernandopolis/lei-ordinaria/2022/526/5257/lei-ordinaria-n-5257-2022?q=5257>. Acesso em: 08 set. 2022.

FERNANDÓPOLIS. **Lei n. 5.257, de 06 de abril de 2022**. Dispõe sobre a criação e diretrizes do programa de biodiversidade de Fernandópolis (Pró-Bio Fernandópolis) e o programa municipal de pagamento por serviços ambientais - PMPSA, SP: Prefeitura Municipal de Fernandópolis, 2022a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/f/fernandopolis/lei-ordinaria/2022/526/5257/lei-ordinaria-n-5257-2022?q=5257>. Acesso em: 28 jul. 2022.

FERNANDÓPOLIS. Secretaria Municipal de Meio Ambiente. **Edital de Chamamento Público nº 01/2022 – SMMA**. Fernandópolis, SP: Prefeitura Municipal de Fernandópolis, 2022b. Disponível em: <https://www.fernandopolis.sp.gov.br/publicacoes/edital/edital-de-chamamento-publico-n-012022-smma-secretaria-municipal-do-meio-ambiente>. Acesso em: 10 set. 2022.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FLORESTAL BRASIL. **[CONCEITOS] Serviços Ecosistêmicos**. Eletrônico, 2017. Disponível em: <https://florestalbrasil.com/2017/03/conceitos-servicos-ecossistemas/>. Acesso em: 25 ago. 2022.

GENERAL SALGADO. **Lei n. 3.012, de 18 de novembro de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de General Salgado, para o exercício de 2022. General Salgado, SP: Câmara Municipal de General Salgado, 2021. Disponível em: <https://camarageneralsalgado.sp.gov.br/leis-municipais/>. Acesso em: 18 set. 2022.

GRAU, Eros Roberto. **Elementos de Direito Econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

GUZOLÂNDIA. **Lei n. 1.755, de 11 de setembro de 2014**. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa por Serviços Ambientais e a estabelecer convênios com o Estado de São Paulo para execução de projetos de pagamentos por serviços ambientais. Guzolândia, SP: Câmara Municipal de Guzolândia, 2014. Disponível em: <https://guzolandia.cespro.com.br/>. Acesso em: 18 set. 2022.

GUZOLÂNDIA. **Lei n. 2.176, de 11 de novembro de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de General Salgado, para o exercício de 2022. Guzolândia, SP: Câmara Municipal de Guzolândia, 2021. Disponível em: <https://guzolandia.cespro.com.br/>. Acesso em: 18 set. 2022.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.

**Cidades@**, 2021. Disponível em:

<http://cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?codmun=350280>. Acesso em: 03 nov. 2022.

ILHA SOLTEIRA. **Lei n. 2.544, de 13 de dezembro de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Ilha Solteira, Estado de São Paulo, para o exercício de 2022. Ilha Solteira, SP: Câmara Municipal de Ilha Solteira, 2021. Disponível em: <https://www.cmilhasolteira.sp.gov.br/documentos/tipo:leis-municipais-3>. Acesso em: 18 set. 2022.

INDIAPORÃ. **Lei n. 1.277, de 22 de dezembro de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Indiaporã para o exercício de 2022. Indiaporã, SP: Prefeitura Municipal de Indiaporã, 2021. Disponível em: [https://www.indiapora.sp.gov.br/portal/leis\\_decretos/1/0/0/0/1/0/2021/0/0/0/0/0/0/0/0/0/0/0/A/data-decrescente-numero-decrescente/simples](https://www.indiapora.sp.gov.br/portal/leis_decretos/1/0/0/0/1/0/2021/0/0/0/0/0/0/0/0/0/0/0/A/data-decrescente-numero-decrescente/simples). Acesso em: 21 set. 2022.

JALES. **Lei n. 5.284, de 14 de dezembro de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Jales para o exercício financeiro de 2022. Jales, SP: Câmara Municipal de Jales, 2021. Disponível em: <https://jales.siscam.com.br/Documentos/Documento/40467>. Acesso em: 18 set. 2022.

JODAS, Natália. **Pagamento por serviços ambientais: diretrizes de sustentabilidade para os projetos de PSA no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

JUNDIAÍ. **Programa de Pagamento por Serviços Ambientais e Nascentes de Jundiaí resultam em benefícios para o produtor rural.** Eletrônico, 2022. Disponível em: <https://jundiai.sp.gov.br/noticias/2022/02/27/programa-de-pagamento-por-servicos-ambientais-e-nascentes-de-jundiai-resultam-em-beneficios-para-o-produtor-rural/#:~:text=Em%202021%2C%20o%20Programa%20de,em%20processo%20de%20restaura%C3%A7%C3%A3o%20ambiental>. Acesso em: 27 ago. 2022.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira; CÁNEPA, Eugenio Miguel; YOUNG, Carlos Eduardo Firckmann. Política Ambiental. *In*: MAY, Peter H.; LUSOSA, Maria Cecília; VINHA, Valéria da. (org.) **Economia do Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

MARINÓPOLIS. **Lei n. 1.988, de 21 de junho de 2021**. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para elaboração e execução da Lei Orçamentária do ano de 2022, e dá outras providências. Marinópolis, SP: Câmara Municipal de Marinópolis, 2021a. Disponível em: <https://cmmarinopolis.sp.gov.br/biddings/?id=85>. Acesso em: 18 set. 2022.

MARINÓPOLIS. **Lei n. 2.004, de 04 de novembro de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Marinópolis-SP para o exercício de 2022. Marinópolis, SP: Câmara Municipal de Marinópolis, 2021b. Disponível em: <https://cmmarinopolis.sp.gov.br/biddings/?id=85>. Acesso em: 18 set. 2022.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MESÓPOLIS. **Lei n. 24, de 23 de agosto de 2017**. Institui o Programa de Pagamento por Serviços Ambientais, autoriza a prefeitura estabelecer convênios e executar pagamento aos provedores de serviços ambientais. Mesópolis, SP: Câmara Municipal de Mesópolis, 2017. Disponível em: <https://cmmesopolis.sp.gov.br/lei-ordinaria/>. Acesso em: 18 set. 2022.

MESÓPOLIS. **Lei n. 30, de 10 de novembro de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Mesópolis, Estado de São Paulo, para o exercício de 2022, e dá outras providências. Mesópolis, SP: Câmara Municipal de Mesópolis, 2021. Disponível em: <https://cmmesopolis.sp.gov.br/lei-ordinaria/>. Acesso em: 18 set. 2022.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 2. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MINAS GERAIS. **Decreto n. 45.113, de 05 de junho de 2009**. Estabelece normas para a concessão de incentivo financeiro a proprietários e posseiros rurais, sob a denominação de Bolsa Verde, de que trata a Lei nº 17.727, de 13 de agosto de 2008. Minas Gerais, MG: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao->

mineira/DEC/45113/2009/;PORTAL\_SESSIONID=DDC2DD6A8EF42AC36525D9130B2CA902.worker2. Acesso em: 18 set. 2022.

MIRASSOL. **Lei n. 4.068, de 31 de outubro de 2017**. Institui o Programa Municipal de Pagamento por Serviços Ambientais e dá outras providências. Mirassol, SP: Câmara Municipal de Mirassol, 2017. Disponível em: <https://mirassol.siscam.com.br/index/79/8>. Acesso em: 18 set. 2022.

MIRASSOL. **Lei n. 4.504, de 17 de dezembro de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2022. Mirassol, SP: Câmara Municipal de Mirassol, 2021. Disponível em: <https://mirassol.siscam.com.br/index/79/8>. Acesso em: 18 set. 2022.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NHANDEARA. **Lei n. 2.496, de 09 de novembro de 2018**. Dispõe sobre o Programa Municipal de Pagamento por Serviços Ambientais e dá outras providências. Nhandeara, SP: Câmara Municipal de Nhandeara, 2018. Disponível em: [https://www.nhandeara.sp.gov.br/portal/leis\\_decretos](https://www.nhandeara.sp.gov.br/portal/leis_decretos). Acesso em: 18 set. 2022.

NHANDEARA. **Lei n. 2.642, de 11 de novembro de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Nhandeara, para o exercício de 2022. Nhandeara, SP: Câmara Municipal de Nhandeara, 2021. Disponível em: [https://www.nhandeara.sp.gov.br/portal/leis\\_decretos](https://www.nhandeara.sp.gov.br/portal/leis_decretos). Acesso em: 18 set. 2022.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. O uso dos instrumentos econômicos nas normas de proteção ambiental. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 101, jan. 2006. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67710>. Acesso em: 19 dez. 2022.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica**. São Paulo: Atlas, 2012.

NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia: introdução ao direito Econômico**. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 1992. Disponível em: [https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao\\_rio\\_ma.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf). Acesso em: 20 ago. 2022.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Quais são os objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://www.undp.org/sustainable-development->

goals?utm\_source=EN&utm\_medium=GSR&utm\_content=US\_UNDP\_PaidSearch\_Brand\_English&utm\_campaign=CENTRAL&c\_src=CENTRAL&c\_src2=GSR&gclid=CjwKCAiAjs2bBhACEiwALTBWZUSmiGsv8ff\_6lucoEUE9PX2VXvrU9Tk1R-z-CotJYpMnv2Vtf1NVhoCHuoQAvD\_BwE. Acesso em: 20 ago. 2022.

**OUROESTE. Lei n. 1.683, de 16 de setembro de 2021.** Estima a receita e fixa a despesa do Município de Ouroeste para o exercício de 2022. Ouroeste, SP: Câmara Municipal de Ouroeste, 2021. Disponível em: <https://www.camarauouroeste.sp.gov.br/?pag=T0dRPU9EZz1PR009T1RnPQ==&idtipolei=1&ano=2021&notid=&notln=&tc=&tcNot=&sit=>. Acesso em: 19 set. 2022.

PAGIOLA, Stefano. **Payments for Environmental Services in Costa Rica: methods and design in developing and developed countries.** Washington DC: World Bank, 2006.

**PALMEIRA D'OESTE. Lei n. 2.884, de 22 de julho de 2021.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para elaboração e execução da lei orçamentária do ano de 2022, e dá outras providências. Palmeira D' Oeste, SP: Câmara Municipal de Palmeira D' Oeste, 2021a. Disponível em: <http://www.cmpalmeiradoeste.sp.gov.br/contests/>. Acesso em: 15 set. 2022.

**PALMEIRA D'OESTE. Lei n. 2.921, de 17 de novembro de 2021.** Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Palmeira D'Oeste, para o exercício de 2022 e dá outras providências. Palmeira D' Oeste, SP: Câmara Municipal de Palmeira D' Oeste, 2021b. Disponível em: <https://www.cmpalmeiradoeste.sp.gov.br/contests/>. Acesso em: 28 ago. 2022.

**PEREIRA BARRETO. Lei n. 4.381, de 06 de novembro de 2014.** Institui o Programa de Pagamento por Serviços Ambientais, autoriza a Prefeitura a estabelecer convênios e executar o pagamento aos provedores de serviços ambientais. Pereira Barreto, SP: Câmara Municipal de Pereira Barreto, 2014. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/PereiraBarreto-SP>. Acesso em: 18 set. 2022.

**PEREIRA BARRETO. Lei n. 4.852, de 29 de novembro de 2021.** Estima a receita e fixa a despesa para o Exercício de 2022. Pereira Barreto, SP: Câmara Municipal de Pereira Barreto, 2021. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/PereiraBarreto-SP>. Acesso em: 18 set. 2022.

PIGOU, Arthur Cecil. **The Economics of Welfare.** London: Macmillan and Co., 1932, passim. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4154221/mod\\_resource/content/0/Pigo\\_u-The\\_Economic\\_of\\_Welfare\\_1920.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4154221/mod_resource/content/0/Pigo_u-The_Economic_of_Welfare_1920.pdf). Acesso em: 10 set. 2022.

**PONTALINDA. Lei n. 1.013, de 02 de dezembro de 2021.** Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2022. Pontalinda, SP: Câmara Municipal de Pontalinda, 2021. Disponível em:

<https://cmpontalinda.sp.gov.br/?pag=T0dRPU9EZz1PR009T1RnPQ==&idtipolei=1&ano=2021>. Acesso em: 18 set. 2022.

POPULINA. **Lei n. 1.780, de 17 de novembro de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Nhandeara, Estado de São Paulo para o exercício de 2022 e dá outras providências. Populina, SP: Câmara Municipal de Populina, 2021. Disponível em: <http://www.cmpopulina.sp.gov.br/novo/index.php/legislacao/94-leis-ordinaria-2021>. Acesso em: 18 set. 2022.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 27. ed. 14. tiragem. São Paulo: Saraiva, 2014.

RÉGIS, Ademar Azevedo. **Externalidades positivas e o pagamento por serviços ambientais: uma promissora ferramenta de política ambiental**. 2015. 131 f. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós-Graduação Mestrado em Direito - Universidade Católica de Santos, 2015.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito ambiental esquematizado**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SANTA ALBERTINA. **Lei n. 1.212, de 27 de setembro de 2021**. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para a elaboração da Lei Orçamentária do Exercício de 2022. Santa Albertina, SP: Prefeitura Municipal de Santa Albertina, 2021a. Disponível em: [https://santaalbertina.sp.gov.br/?pag=T0dRPU9EZz1PR009T1RnPQ==&idtipolei=1&ano=2021&tipo\\_dec=&pg=2](https://santaalbertina.sp.gov.br/?pag=T0dRPU9EZz1PR009T1RnPQ==&idtipolei=1&ano=2021&tipo_dec=&pg=2). Acesso em: 18 set. 2022.

SANTA ALBERTINA. **Lei n. 1.221, de 05 de novembro de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Santa Albertina para o exercício de 2022 e dá outras providências. Santa Albertina, SP: Prefeitura Municipal de Santa Albertina, 2021b. Disponível em: [https://santaalbertina.sp.gov.br/?pag=T0dRPU9EZz1PR009T1RnPQ==&idtipolei=1&ano=2021&tipo\\_dec=&pg=1](https://santaalbertina.sp.gov.br/?pag=T0dRPU9EZz1PR009T1RnPQ==&idtipolei=1&ano=2021&tipo_dec=&pg=1). Acesso em: 22 set. 2022.

SANTA CLARA D' OESTE. **Lei n. 1.530, de 22 de junho de 2021**. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2022 e dá outras providências. Santa Clara D'Oeste, SP: Câmara Municipal de Santa Clara D' Oeste, 2021a. Disponível em: <https://cmsantaclaradoeste.sp.gov.br/leis-municipais-2021/>. Acesso em: 18 ago. 2022.

SANTA CLARA D' OESTE. **Lei n. 1.551, de 06 de dezembro de 2021**. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Santa Clara D'Oeste, para o exercício financeiro de 2022 e dá outras providências. Santa Clara D'Oeste, SP: Câmara Municipal de Santa Clara D' Oeste, 2021b. Disponível em: <https://cmsantaclaradoeste.sp.gov.br/leis-municipais-2021/>. Acesso em: 18 set. 2022.

SANTA FÉ DO SUL. **Decreto n. 4.308, de 02 de agosto de 2018.** Cria-se o FUMTUR “Fundo Municipal de Turismo” e dispõe sobre atualizações das normas de administração, conduta e uso da Área de Lazer – Parque Ecoturístico das Águas Claras das outras providências. Santa Fé do Sul, SP: Prefeitura Municipal de Santa Fé do Sul, 2018. Disponível em: <https://www.santafedosul.sp.gov.br/legislacaoMunicipal#>. Acesso em: 10 set. 2022.

SANTA FÉ DO SUL. **Lei n. 4.197, de 15 de dezembro de 2021.** Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município da Estância Turística de Santa Fé do Sul-SP, para o exercício de 2022. Santa Fé do Sul, SP: Câmara Municipal de Santa Fé do Sul, 2021. Disponível em: <https://camarasantafedosul.sp.gov.br/leis-e-outras-normas/anos/60/0/lei-ordinaria>. Acesso em: 11 ago. 2022.

SANTA RITA D’ OESTE. **Lei n. 1.533, de 10 de novembro de 2021.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2022 e dá outras providências. Santa Clara D’Oeste, SP: Câmara Municipal de Santa Clara D’ Oeste, 2021a. Disponível em: <https://www.santaritadoeste.sp.gov.br/legislacao/leis/2021>. Acesso em: 18 set. 2022.

SANTA RITA D’ OESTE. **Lei n. 1.540, de 06 de dezembro de 2021.** Estima a receita e fixa a despesa do Município de Santa Rita d’ Oeste - SP para o exercício financeiro de 2022 e dá outras providências. Santa Rita D’Oeste, SP: Prefeitura Municipal de Santa Rita D’ Oeste, 2021b. Disponível em: <https://www.santaritadoeste.sp.gov.br/legislacao/leis/2021>. Acesso em: 18 set. 2022.

SANTA SALETE. **Lei n. 849, de 10 de dezembro de 2021.** Estima a receita e fixa a despesa do Município de Santa Salete para o exercício de 2022. Santa Salete, SP: Câmara Municipal de Santa Salete, 2021. Disponível em: <https://camarasantasalet.sp.gov.br/biddings/?id=85>. Acesso em: 15 set. 2022.

SANTANA DA PONTE PENSA. **Lei n. 1.752, de 17 de novembro de 2021.** Estima a receita e fixa a despesa do Município de Santana da Ponte Pensa para o exercício de 2022. Santa da Ponte Pensa, SP: Câmara Municipal de Santana da Ponte Pensa, 2021. Disponível em: <https://cmsantanadapontepensa.sp.gov.br/lei-2021/>. Acesso em: 18 set. 2022.

SÃO PAULO. **Lei n. 13.798, de 09 de novembro de 2009.** Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas - PEMC. São Paulo, SP: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13798-09.11.2009.html>. Acesso em: 11 set. 2022.

SÃO PAULO. **Lei n. 16.283, de 15 de julho de 2016.** Dispõe sobre o Fundo de Melhoria dos Municípios Turísticos e dá providências correlatas. São Paulo, SP: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2016. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2016/lei-16283-15.07.2016.html>. Acesso em: 11 set. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, Wander da Conceição. **Viabilidade econômica do Pagamento por Serviços Ambientais no Estado do Amapá**. 2011. 106f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Políticas Públicas da UNIFAP, Universidade Federal do Amapá, 2011.

SIQUEIRA, Raissa Pimentel Silva. **Pagamento por serviços ambientais: conceitos, regime jurídico e o princípio do protetor-beneficiário**. Curitiba: Juruá, 2018.

SOARES, Emília Salgado. **Externalidades negativas e seus impactos no mercado**. 1999. 90f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação da EAESP/ FGV, Área de Concentração: Planejamento e Finanças Públicas, São Paulo: EAESP/FGV, 1999.

TANABI. **Lei n. 2.614, de 08 de outubro de 2014**. Institui o Programa Municipal de Pagamento por Serviços Ambientais e dá outras providências. Tanabi, SP: Câmara Municipal de Tanabi, 2014. Disponível em: <https://tanabi.siscam.com.br/index/81/8>. Acesso em: 18 set. 2022.

TANABI. **Lei n. 3.192, de 11 de agosto de 2021**. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício financeiro do ano de 2022, e dá outras providências. Tanabi, SP: Câmara Municipal de Tanabi, 2021a. Disponível em: <https://tanabi.siscam.com.br/index/81/8>. Acesso em: 18 set. 2022.

TANABI. **Lei n. 3.232, de 14 de dezembro de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Tanabi, para o exercício de 2022. Tanabi, SP: Câmara Municipal de Tanabi, 2021b. Disponível em: <https://tanabi.siscam.com.br/index/81/8>. Acesso em: 18 set. 2022.

TRENTINI, André Luiz Anrain. **A tutelado meio ambiente através do pagamento por serviços ambientais: um auspicioso instrumento econômico de política ambiental**. Florianópolis: Habitus, 2020.

TURMALINA. **Lei n. 1.872, de 30 de novembro de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Turmalina, Estado de São Paulo para o exercício de 2022 e dá outras providências. Turmalina, SP: Câmara Municipal de Turmalina, 2021. Disponível em: <https://camaraturmalina.sp.gov.br/?pag=T0dRPU9EZz1PR009T1RnPQ==&idtpolei=1&ano=2021&notid=&notln=&tc=&tcNot=&sit=>. Acesso em: 18 set. 2022.

URÂNIA. **Lei n. 3.556, de 19 de outubro de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Urânia para o exercício de 2022. Urânia, SP: Câmara

Municipal de Urânia, 2021. Disponível em:  
<https://cmurania.sp.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 16 set. 2022.

VALENTIM GENTIL. **Lei n. 2.073, de 06 de agosto de 2014**. Institui o Programa de Pagamento por Serviços Ambientais e dá outras providências correlatas. Valentim Gentil, SP: Câmara Municipal de Valentim Gentil, 2014. Disponível em: [https://www.camaravalentimgentil.sp.gov.br/portal/leis\\_decretos](https://www.camaravalentimgentil.sp.gov.br/portal/leis_decretos). Acesso em: 18 set. 2022.

VALENTIM GENTIL. **Lei n. 2.402, de 08 de dezembro de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Valentim Gentil para o Exercício de 2022 e dá outras providências correlatas. Valentim Gentil, SP: Câmara Municipal de Valentim Gentil, 2021. Disponível em:  
[https://www.camaravalentimgentil.sp.gov.br/portal/leis\\_decretos](https://www.camaravalentimgentil.sp.gov.br/portal/leis_decretos). Acesso em: 18 set. 2022.

VOTUPORANGA. **Lei n. 1.057, de 05 de dezembro de 1968**. Estabelece a Organização do Sistema Administrativo Municipal de Votuporanga e dá outras providências. Votuporanga, SP: Câmara Municipal de Votuporanga, 1968. Disponível em: <https://votuporanga.siscam.com.br/index/80/8>. Acesso em: 18 set. 2022.

VOTUPORANGA. **Lei n. 4.861, de 23 de novembro de 2010**. Institui o Programa Municipal de Pagamento por Serviços Ambientais e dá outras providências. Votuporanga, SP: Câmara Municipal de Votuporanga, 2010. Disponível em: <https://votuporanga.siscam.com.br/index/80/8>. Acesso em: 18 set. 2022.

VOTUPORANGA. **Lei n. 6.800, de 14 de dezembro de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2022. Votuporanga, SP: Câmara Municipal de Votuporanga, 2021. Disponível em:  
<https://votuporanga.siscam.com.br/index/80/8>. Acesso em: 18 set. 2022.

VOTUPORANGA. Superintendência de Água, Esgotos e Meio Ambiente de Votuporanga Ambiental. **Meio Ambiente**. Votuporanga, SP: SAEV Ambiental, 2021/2022. Disponível em: <https://www.saev.com.br/meioambiente/>. Acesso em: 18 set. 2022.

WUNDER, S. **Payments for environmental services: some nuts and bolts**. Occasional Paper, Jakarta: Center for International Forestry Research – CIFOR, 2005.