

UMA ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DO PSA EM ÁREAS DE PROTEÇÃO OBRIGACIONAL

Diogo Rocha Bogossian

Promotor de Justiça do Ministério Público de Rondônia

Resumo

O presente artigo faz uma análise quanto à constitucionalidade do Pagamento por Serviços Ambientais em áreas legalmente protegidas, através de recursos públicos. Também se analisa a adequação da legislação que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais e da legislação estadual de Rondônia que estabeleceu a Política Estadual de Governança Climáticas e Serviços Ambientais com os princípios constitucionais e ambientais, notadamente quanto à nova hermenêutica constitucional e aos princípios ambientais que dão embasamento ao Pagamento por Serviços Ambientais. A pesquisa é de natureza qualitativa, com abordagem documental e bibliográfica, voltada à análise normativa e principiológica da legislação ambiental brasileira, especialmente no que tange à constitucionalidade do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) em áreas de proteção obrigacional. Tem-se em conclusão que apesar da obrigatoriedade legal já existente, o incentivo trazido pelo PSA efetiva o princípio da máxima proteção, trazendo uma interpretação conforme a Constituição.

Palavras-chave: Hermenêutica constitucional; princípios constitucionais; princípios ambientais; sustentabilidade ambiental; princípio do protetor recebedor.

Abstract

This article analyzes the constitutionality of Payments for Environmental Services (PES) in legally protected areas using public resources. It examines the compatibility of the National Policy on Payments for Environmental Services and the State Policy of Rondônia with constitutional and environmental principles, especially in light of the new constitutional hermeneutics and the environmental principles that support PES. The research is qualitative, based on documentary and bibliographic analysis, focused on the normative and principled interpretation of Brazilian environmental legislation, particularly regarding the constitutionality of PES in mandatory protection areas. The conclusion is that despite the existing legal obligation, the incentive provided

by PES enhances the principle of maximum protection, offering an interpretation in accordance with the Constitution.

Keywords: Constitutional hermeneutics; constitutional principles; environmental principles; environmental sustainability; provider-receiver principle.

1 Introdução

O presente estudo visa abordar a constitucionalidade do pagamento por serviços ambientais em áreas já legalmente protegidas, notadamente as áreas de reserva legal e de preservação permanente, mediante utilização de recursos públicos.

Para tanto, inicialmente, a fim de se aferir a constitucionalidade, importante proceder a uma breve abordagem da nova hermenêutica constitucional, visando demonstrar, dado o dinamismo da sociedade, a necessidade da constante atualização na forma de interpretação das normas, a fim de acompanhar a evolução da sociedade com seus novos anseios e desafios, sem, contudo, se afastar da vontade constitucional.

Após, serão analisados especificamente alguns princípios de hermenêutica constitucional que contribuem, a nosso ver, para a interpretação das normas relacionadas ao objeto do presente estudo; em seguida, adentraremos os princípios de Direito Ambiental que servem de embasamento, em nosso microssistema legal, para o instituto do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), notadamente o princípio do protetor-recebedor.

A análise pautou-se em critérios jurídicos, consistindo na verificação da compatibilidade das normas com os princípios constitucionais (unidade da constituição, presunção de constitucionalidade das leis, interpretação conforme a constituição, razoabilidade, proporcionalidade, máxima efetividade) e ambientais (sustentabilidade, meio ambiente ecologicamente equilibrado, função socioambiental, cooperação, participação e protetor-recebedor) à luz da nova hermenêutica constitucional. Adotou-se abordagem qualitativa, buscando identificar, por meio da interpretação sistemática e da técnica da ponderação, a legitimidade da aplicação do PSA em áreas de preservação permanente e reserva legal.

Visando dar um enfoque regional ao estudo, foram analisadas as Políticas Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA) e Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais do Estado de Rondônia (PGSA), mais especificamente nos artigos que abordam a possibilidade de pagamento pelos serviços ambientais em áreas protegidas, como áreas de preservação permanente (APP) e Reserva Legal (RL).

Por fim, foi enfrentada a questão central do presente estudo, que é avaliar, dentre as normas existentes nesse microsistema legal, abordadas nos capítulos iniciais, a constitucionalidade do pagamento, através de recursos públicos, pelos serviços ambientais prestados em áreas legalmente protegidas.

2 Hermenêutica constitucional

Antes de adentrarmos especificamente os princípios constitucionais e ambientais relacionados ao Pagamento por Serviços Ambientais, é necessário fazer uma breve abordagem quanto à interpretação das normas, medida essencial para aferição da constitucionalidade do PSA em áreas protegidas, conforme se verá mais adiante.

Para tanto, necessita-se um breve introito quanto à consagrada distinção entre regras e princípios; conforme destacado por Pedro Lenza,

A doutrina vem se debruçando sobre a importante e complexa distinção entre regras e princípios, partindo da premissa de que ambos são espécies de normas e que, como referenciais para o intérprete, não guardam, entre si, hierarquia, especialmente diante da ideia da unidade da Constituição¹.

Prosseguindo, o autor, citando Luís Roberto Barroso, conclui que as regras contêm relato mais objetivo, com incidência restrita às situações específicas às quais se dirigem, enquanto os princípios têm maior teor de abstração e incidem sobre uma pluralidade de situações.

¹LENZA, P. *Direito constitucional esquematizado*. 29 ed. 2025. 29. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.127. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553628100/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

Dentro da distinção dos tipos de norma, ganha destaque a forma de sua interpretação, que vem sofrendo constante evolução no decorrer dos séculos, na medida em que se intensifica a necessidade de garantia efetiva dos direitos fundamentais, principalmente em situações de conflitos de normas.

Superada a fase do Jusnaturalismo e, após, do próprio positivismo no início do século XX, onde a interpretação era feita meramente com a subsunção dos fatos às normas, passou a prevalecer, pós-positivismo, com a ascensão dos princípios, a interpretação por ponderação de interesses, em que se exige do intérprete uma análise quanto aos valores a serem preservados em situações conflitantes de normas, dando maior destaque ao Poder Judiciário, conforme destaca Jane Reis Gonçalves Pereira:

[...] Essa nova realidade promoveu um severo abalo na concepção formalista que atribuía à Justiça a condição de poder secundário, ao qual cabia aplicar a lei mediante um raciocínio puramente lógico e mecânico, consistente em subsumir os casos concretos aos comandos abstratos veiculados pelos preceitos legais. É certo que, como notou Otto Bachoff, “o juiz nunca correspondeu à concepção de Montesquieu de um mecanismo de pura subsunção” - *la bouche qui prononce les paroles de la loi* –, e o Poder Judiciário, o chamado terceiro neutro, nunca foi um poder de certa forma nulo (*en quelque façon nul*). Apesar disso, a noção de que o juiz atua com certa dose de criatividade só veio a ser aceita de forma mais ampla após o ocaso do positivismo legalista².

Outro fator de destaque para a mudança de paradigma quanto à forma de interpretação, da mera subsunção para a ponderação foi a evolução da democracia e a consequente demanda da sociedade por decisões fundamentadas em razões convincentes, não mais bastando justificativas formais e autoritárias.

²PEREIRA, J. R. G. *Interpretação constitucional e direitos fundamentais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2017. E-book. p.47. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553600281/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

Conforme destacam Ana Paula de Barcellos e Luís Roberto Barroso³,

a ponderação consiste, portanto, em uma técnica de decisão jurídica aplicável a casos difíceis, em relação aos quais a subsunção se mostrou insuficiente, especialmente quando uma situação concreta dá ensejo à aplicação de normas de mesma hierarquia que indicam soluções diferenciadas.

Portando, diante da inexistência de hierarquia entre regras e princípios, já que desfrutam do mesmo *status* de norma jurídica, em havendo conflitos uns com os outros ou mesmo entre eles, se faz necessária a ponderação, “onde não será no esquema tudo ou nada, mas graduada à vista das circunstâncias representadas por outras normas ou por situações de fato”⁴.

Tendo em vista que os princípios, em regra, contêm uma maior carga valorativa do que as regras, a sua interpretação quando em conflito com outro princípio ou regra, demandará uma racionalização mais sofisticada a fim de se atingir a vontade constitucional.

De acordo com os autores “à vista do caso concreto, o intérprete irá aferir o peso que cada princípio deverá desempenhar na hipótese, mediante concessões recíprocas, e preservando o máximo de cada um, na medida do possível”⁵.

Em suma, com a evolução da interpretação constitucional, ao que se denominou nova hermenêutica constitucional, chegou-se à conclusão de que o sistema de subsunção, costumeiramente adotado para interpretar as regras, não mais refletia a vontade constitucional, sendo insuficiente para uma solução constitucionalmente adequada.

³BARROSO, L. R.; BARCELLOS, A. P. de. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 232, p. 141-176, 2003.

⁴BARROSO, L. R.; BARCELLOS, A. P. de. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v.232, p.141-176, 2003.

⁵BARROSO, L. R.; BARCELLOS, A. P. de. . O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v.232, p. 41-176, 2003.

E mais, conforme ressaltado por Barroso:

[...] já se discute tanto a aplicação do esquema tudo ou nada aos princípios como a possibilidade de também as regras serem ponderadas. Isso porque, como visto, determinados princípios como o princípio da dignidade da pessoa humana e outros - apresentam um núcleo de sentido ao qual se atribui natureza de regra, aplicável biunivocamente. Por outro lado, há situações em que uma regra, perfeitamente válida em abstrato, poderá gerar uma inconstitucionalidade ao incidir em determinado ambiente, ou, ainda, há hipóteses em que a adoção do comportamento descrito pela regra violará gravemente o próprio fim que ela busca alcançar⁶.

Dito isso, visando abordar o tema específico deste artigo, faz-se necessário adentrarmos especificamente as normas de nosso ordenamento jurídico que dão embasamento ao Pagamento por Serviços Ambientais.

3 Princípios relacionados

Inicialmente, cabe destacar a existência de princípios específicos de interpretação constitucional, chamados de instrumentais, que vão auxiliar no caminho a ser percorrido para a interpretação, como, por exemplo, o princípio da interpretação conforme a Constituição; e os princípios materiais, que são aqueles referentes ao direito material analisado, no caso do presente estudo, aqueles relacionados diretamente ao pagamento pelos serviços ambientais em áreas de proteção legal, como, principalmente, o princípio do protetor-recebedor.

Mais uma vez, segundo Ana e Barroso,

Ambas as categorias de princípios orientam a atividade do intérprete, de tal maneira que, diante de várias soluções igualmente plausíveis, deverá ele percorrer o caminho ditado

⁶BARROSO, L. R.; BARCELLOS, A. P. de. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v.232, p.141-176, 2003.

pelos princípios instrumentais e realizar, tão intensamente quanto possível, à luz dos outros elementos em questão, o estado ideal pretendido pelos princípios materiais⁷.

3.1 Princípios da interpretação constitucional

Princípios instrumentais constituem premissas conceituais que devem preceder a solução concreta do direito material, ou seja, são aquelas premissas que servirão de base para a interpretação do direito material analisado.

Em que pese não haver consenso doutrinário quanto à quantidade exata dos princípios de hermenêutica constitucional, destacaremos aqueles incontestados e que estão diretamente relacionados à análise do objeto do presente estudo, sendo eles: os princípios da unidade da Constituição; presunção de constitucionalidade das leis; interpretação conforme a constituição; razoabilidade e proporcionalidade e máxima efetividade.

O princípio da unidade, como o próprio nome sugere, leciona que a Constituição deve ser sempre interpretada em sua globalidade, como um todo, e, assim, as aparentes antinomias deverão ser afastadas. Nesse sentido, conforme anota Konrad Hesse, “todas as normas constitucionais hão de ser interpretadas de tal modo que se evitem contradições com outras normas da Constituição”⁸.

Já o princípio da presunção de constitucionalidade, segundo Barroso e Ana Paula, é destinado ao Poder Judiciário, por ser o último a dar a palavra quanto à constitucionalidade dos atos praticados pelos demais Poderes, deve ter uma atitude de deferência para com a interpretação levada a efeito pelos outros dois ramos do governo, em nome da independência e harmonia dos poderes; concluem: “um ato normativo somente deverá ser declarado inconstitucional quando a invalidez for patente e não for possível decidir a lide com base em outro fundamento”⁹.

⁷BARROSO, L. R.; BARCELLOS, A. P. de. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v.232, p.141–176, 2003.

⁸HESSE, K. *Temas fundamentais do direito constitucional*, p. 113.

⁹BARROSO, L. R.; BARCELLOS, A. P. de. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, v.232, 141–176, 2003.

Outro de suma importância é o princípio da interpretação conforme a Constituição, já que direciona a interpretação das normas e atos para aquela que compatibiliza com a Constituição, excluindo os demais modos de interpretar; segundo Lenza, “diante de normas plurissignificativas ou polissêmicas (que possuem mais de uma interpretação), deve-se preferir a exegese que mais se aproxime da Constituição e, portanto, que não seja contrária ao texto constitucional”¹⁰.

Não menos importante, temos o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, que, segundo Barroso e Ana Paula,

trata-se de um valioso instrumento de proteção dos direitos fundamentais e do interesse público por funcionar como a medida com que uma norma deve ser interpretada no caso concreto para a melhor realização do fim constitucional nela embutido ou decorrente do sistema¹¹.

Nessa perspectiva, merece destaque o elemento da proporcionalidade em sentido estrito, que, de acordo com Pedro Lenza¹², “sendo a medida necessária e adequada, deve-se investigar se o ato praticado, em termos de realização do objetivo pretendido, supera a restrição a outros valores constitucionalizados. Podemos falar em máxima efetividade e mínima restrição”.

Por fim, o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais deve ser entendido no sentido de a norma constitucional ter a mais ampla efetividade social; Segundo Canotilho,

é um princípio operativo em relação a todas e quaisquer normas constitucionais, e embora a sua origem esteja ligada à tese da atualidade das normas programáticas (THOMA), é hoje sobretudo invocado no âmbito dos direitos fundamen-

¹⁰ LENZA, P. *Direito Constitucional esquematizado*. 29. ed. 2025. 29. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.127. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553628100/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

¹¹ BARROSO, L. R.; BARCELLOS, A. P. de. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, v.232, p.141–176, 2003.

¹² LENZA, P. *Direito constitucional*. 29. ed., 2025. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.127. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553628100/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

tais (no caso de dúvidas deve preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais)¹³.

Feita uma breve explanação quanto aos princípios instrumentais, essenciais para a interpretação das normas, passemos agora aos princípios materiais, de Direito Ambiental, aplicados para o embasamento do PSA.

3.2 Princípios ambientais relacionados ao PSA

Já quanto aos princípios do direito material, referentes ao objeto do presente estudo, diretamente relacionados com o Pagamento pelos Serviços Ambientais, merecem destaque os princípios da sustentabilidade em seu viés ambiental, do meio ambiente ecologicamente equilibrado, função ambiental, cooperação, participação e, principalmente, o do protetor-recebedor.

Quanto à sustentabilidade, segundo o relatório Brundtland, conhecido como Nosso Futuro Comum, publicado em 1987, na Conferência de Estocolmo, desenvolvimento sustentável seria “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades”¹⁴.

De acordo com Bosselman¹⁵:

[...] o princípio da sustentabilidade encontra-se na solidariedade, na consideração e responsabilidade com gerações futuras, no fato de não poder haver relação de dominação nas relações entre humanos e não-humanos. Em outras palavras, a sustentabilidade possui vinculação com valores e princípios éticos, relacionados com

¹³CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional e teoria da Constituição*, 6. ed., p. 227.

¹⁴ONU – Organização das Nações Unidas. Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Relatório Brundtland* [1987]. Disponível em: [https://123ecos.com.br/wp-content/uploads/2023/09/Relatorio o Brundtland-em-portugues.pdf](https://123ecos.com.br/wp-content/uploads/2023/09/Relatorio%20Brundtland-em-portugues.pdf). Acesso em: 15 out. 2024.

¹⁵BOSELMMANN, K. *O Princípio da sustentabilidade: transformando a cultura jurídica e social*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015; p. 81.

justiça, e determina não ser aceitável viver às custas das gerações futuras.

Já o princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado, disposto expressamente no art. 225 da Constituição Federal garante que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”.

De acordo com Abi-Eçab e Kurkowski

ao dispor desta forma, o legislador constituinte deixa claro que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ocupa posição central na ordem jurídica brasileira, porque essencial à sadia qualidade de vida (...) tudo isso impõe uma reorientação hermenêutica, de modo que o meio ambiente passa a ser um vetor interpretativo para os demais direitos¹⁶.

Ponto interessante, devidamente ressaltado pelos autores, é a necessidade de se dar uma interpretação diferente, em consonância com a Constituição, de modo a dar maior efetividade possível ao direito fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado, servindo de parâmetro para a garantia dos demais direitos.

O princípio da função ambiental destaca a vertente da função social, em que os titulares de um direito têm obrigações a serem desempenhadas em prol da coletividade, sob pena de perda do próprio direito.

A função socioambiental, portanto, impõe ao seu titular a obrigação de adotar medidas que contribuem para a coletividade como um todo, tanto através de proibições (obrigações de não fazer) como de mandados (obrigações de fazer), tais como, por exemplo, a obrigação de preservar as áreas de reserva legal e de preservação permanente em suas propriedades.

Os princípios da cooperação e da participação trazem a ideia da necessidade de todos contribuírem e participarem da manutenção da

¹⁶ABI-EÇAB, P.; KURKOWSKI, R. S.; SOUZA, R. do Ó. *Direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: Método, 2022; p. 13.

qualidade ecológica da Terra; segundo Abi-Eçab e Kurkowski, “em verdade, são como condôminos da Terra e precisam, por isso, viver em harmonia e respeitar-se”¹⁷, devendo toda a comunidade participar desta defesa ao meio ambiente.

Por fim, inobstante a importância de todos os princípios analisados para uma nova hermenêutica ambiental, indiscutivelmente o princípio diretamente relacionado com o Pagamento por Serviços Ambientais é o do protetor-recebedor.

De acordo com Isabella Lima¹⁸, “o princípio do protetor-recebedor representa uma forma de evolução do pensar ambiental, tanto sob o aspecto jurídico como social, vez que busca a prevenção do dano ao invés de sua reparação”.

Entende-se como uma evolução do pensar ambiental justamente porque se preocupa, antes de punir pelo ilícito já praticado, através de sanções repressivas (multa e obrigações de recuperação), a incentivar a preservação, por meio de medidas preventivas, criando recompensas para aqueles que protegem o meio ambiente e contribuem para a sustentabilidade.

Essas sanções positivas podem se dar através de incentivos financeiros, como instrumentos fiscais (isenção de tributo), creditícios (pagamento por Prestação de Serviço Ambiental) ou tributários, havendo a possibilidade de os recursos serem públicos ou privados.

Previsto expressamente em nosso ordenamento jurídico em 2010, com a Política Nacional dos Resíduos Sólidos¹⁹, o princípio do protetor-recebedor foi concretizado por meio do instituto jurídico ambiental do pagamento por serviços ambientais (PSA), previsto no Código Florestal de 2012²⁰ e, mais recentemente, na Lei nº 14.119/2021, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, em seu artigo quinto.

¹⁷ ABI-EÇAB, P.; KURKOWSKI, R. S.; SOUZA, R. do Ó. *Direito ambiental*. 2 ed. São Paulo: Método, 2022; p. 18.

¹⁸ LIMA, I. F. de. *O princípio do protetor-recebedor e o projeto conservador das águas no município de Extrema/MG*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021; p. 13.

¹⁹ BRASIL. *Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010*. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

²⁰ Capítulo X – Programa de Apoio e Incentivo a Preservação e Recuperação do Meio Ambiente.

Mais especificamente em relação ao Estado de Rondônia, a recente Lei nº 5.868/2024, alterando a Lei nº 4.437/2018, instituiu a Política Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais (PGSA).

Tanto o Plano Nacional quanto o Estadual preveem expressamente a possibilidade de se efetuar o pagamento por serviços ambientais, com recursos públicos, para áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal e outras sob limitação administrativa, o que gera críticas quanto a sua constitucionalidade, já que se trata de áreas cuja recuperação/preservação já é um dever legal, o que passaremos a analisar a seguir.

3.3 Regras do pagamento por serviço ambiental

Inicialmente, importante deixar consignado o conceito de serviços ambientais segundo o Instituto de Pesquisas Amazônicas²¹:

Processos gerados pela própria natureza através dos ecossistemas, com a finalidade de sustentar a vida na terra. Os serviços ambientais são responsáveis pela manutenção da biodiversidade, o que permite a geração de produtos como a madeira, fibra, peixes, remédios, sementes, combustíveis naturais etc..., que são consumidos pelo homem.

A própria Lei nº 14.119/2021, que regulamenta o Pagamento por Serviços Ambientais, traz o conceito de serviços ambientais, como sendo as “atividades individuais ou coletivas que favoreçam a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos”²².

Por sua vez serviços ecossistêmicos, segundo os autores Andreia dos Santos e João Bosco, “são os serviços que os ecossistemas, que a

²¹IPAM – Amazônia. *O que são Serviços Ambientais? É possível compensar economicamente a prestação destes serviços?* [2008]. Disponível em: <https://ipam.org.br/entenda/o-que-sao-servicos-ambientais-e-possivel-compensar-economicamente-a-prestacao-destes-servicos/>. Acesso em: 21 out. 2024.

²²BRASIL. *Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021*. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

natureza protegida presta, como, por exemplo, polinização e regulação do clima”²³.

Resumidamente, toda atividade que contribui para a preservação e manutenção dos recursos naturais consumidos pelo homem, auxiliando os serviços ecossistêmicos, caracteriza-se como serviço ambiental, passível, portanto, de ser objeto do pagamento por serviços ambientais.

Questão que gera controvérsias, objeto de análise do presente estudo, reside nas áreas que podem ser objeto de Pagamento por Serviços Ambientais.

A Lei nº 14.119/2021, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, alterada pela Lei nº 14.653/2023, dentre as áreas passíveis de ser objeto do PFPSA, destacou em seu artigo 8º, parágrafo único:

Parágrafo único. As Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal e outras sob limitação administrativa nos termos da legislação ambiental serão elegíveis para pagamento por serviços ambientais com uso de recursos públicos, conforme regulamento, com preferência para aquelas localizadas no entorno de nascentes, localizadas em bacias hidrográficas consideradas críticas para o abastecimento público de água, assim definidas pelo órgão competente, ou em áreas prioritárias para conservação da diversidade biológica em processo de desertificação ou de avançada fragmentação.

Da mesma forma, em âmbito estadual, a Lei nº 4.437/2018, alterada pela Lei nº 5.868/2024, em seu artigo 54, § 1º dispõe²⁴:

§ 1º O PSA poderá ocorrer por meio de remuneração monetária com recursos públicos em área de preservação permanente e de reserva legal, nos termos da legislação de

²³SANTOS, A.; BOSCO, J. A constitucionalidade no âmbito do pagamento por serviços ambientais (PSA). *Anais do Seminário de Teoria do Direito*, Rio de Janeiro, UERJ, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/ast/article/view/89133/53005>. Acesso em: 30 jul. 2025.

²⁴RONDÔNIA. *Lei nº 5.868, de 23 de abril de 2024*. Altera a Lei nº 4.437, de 17 de dezembro de 2018, que institui a Política Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais.

regência, e as modalidades de pagamento por serviços ambientais são:

I – pagamento direto, monetário ou não;

II – prestação de melhorias sociais a comunidades rurais e urbanas;

III – compensação vinculada a certificado de redução de emissões por desmatamento e degradação;

IV – títulos verdes – *greens bonds*; e

V – Cota de Reserva Ambiental – CRA”.

Considerando que o Código Florestal de 2012 estabelece normas gerais para a proteção da vegetação, reconhecendo as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e as Reservas Legais como espaços de especial interesse ambiental, cuja conservação é obrigatória aos proprietários, surge o questionamento: seria compatível o uso de recursos públicos para incentivar a preservação de algo que já constitui uma obrigação legal?

O próprio Código Florestal prevê em seu artigo 41, I, “h” a possibilidade de incentivos com pagamento por serviços ambientais, pelo Poder Público, para manutenção de APPs, Reserva Legal e de uso restrito, o que gerou, à época, diversas críticas de parte da doutrina, objeto de nosso próximo capítulo.

4 PSA em áreas de especial preservação

Após a análise dos princípios atinentes à hermenêutica constitucional, os princípios ambientais relacionados ao pagamento por serviços ambientais, e as regras nacional e estadual quanto à regulamentação do PSA, prevendo a possibilidade do pagamento pelos serviços ambientais, através de recursos públicos, em áreas de especial proteção (APP e RL), passaremos a analisar sua constitucionalidade.

Segundo Larissa Ambrosano Packer²⁵, tal previsão seria inconstitucional visto tratar-se de evidente financiamento público de atividade ilícita, ao passo que o poder público estaria financiando a recuperação de

²⁵PACKER, L. A. *Novo código florestal & pagamentos por serviços ambientais: regime proprietário sobre os bens comuns*. Curitiba: Juruá, 2013.

áreas degradadas, o que ofenderia princípios constitucionais da legalidade e moralidade administrativa.

A autora argumenta que, ao serem utilizados como instrumentos de valorização patrimonial privada, os pagamentos por serviços ambientais deixam de cumprir sua função ecológica e passam a legitimar práticas ilícitas, como a grilagem de terras públicas ou a especulação fundiária.

De acordo com a autora, “O regime de PSA, ao adotar uma tutela civilista e patrimonialista do meio ambiente ecologicamente equilibrado, desconsidera sua natureza jurídica de bem de uso comum do povo, violando o artigo 225 da Constituição Federal”²⁶.

Mais especificamente quanto ao pagamento por serviços ambientais em áreas de preservação permanente e reserva legal, a autora destaca a ofensa aos princípios da legalidade e da função socioambiental da propriedade:

Apliação de incentivos positivos e mecanismos de mercado sobre áreas de preservação permanente e reserva legal, cuja manutenção é obrigatória por força de norma constitucional e infraconstitucional, configura dupla remuneração e afronta ao princípio da legalidade. (...) A tentativa de inserir APP e RL como ativos ambientais passíveis de PSA ignora que tais áreas não são objeto de liberalidade do proprietário, mas sim de cumprimento obrigatório da função socioambiental da propriedade (...) A monetização da obrigação legal de manter APP e RL representa uma forma de privatização dos bens comuns ambientais, em violação ao artigo 225 da Constituição Federal²⁷.

Outra crítica trazida, desta vez por Danielle de Ouro Mamed em sua tese de doutorado, é voltada para aspectos políticos ideológicos:²⁸

²⁶ PACKER, L. A. *Novo código florestal & pagamentos por serviços ambientais: regime proprietário sobre os bens comuns*. Curitiba: Juruá, 2013.

²⁷ PACKER, L. A. *Novo Código florestal & pagamentos por serviços ambientais: regime proprietário sobre os bens comuns*. Curitiba: Juruá, 2013.

²⁸ MAMED, D. de O. *Pagamento por serviços ambientais e mercantilização da natureza na sociedade moderna capitalista*. 2016. 249 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Socioambiental) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016.

O PSA representa uma forma de mercantilização da natureza, ao transformar funções ecossistêmicas em serviços passíveis de valoração econômica e negociação no mercado (...) A lógica do PSA parte do princípio de que a conservação ambiental só ocorrerá se houver um pagamento, o que inverte a lógica do dever constitucional de proteção ambiental. (...) A financeirização da natureza, por meio dos PSA, cria um novo campo de acumulação de capital, onde a biodiversidade e os ciclos naturais passam a ser tratados como ativos financeiros.

Resumidamente, em uma análise das normas supostamente ofendidas pelo pagamento através de recursos públicos, Larissa entende que estariam em desconformidade com os princípios da legalidade, da moralidade e da função socioambiental da propriedade, pois não seria lícito e moral fomentar, através de dispêndio de recursos públicos, uma obrigação já determinada por lei.

A seu turno, Danielle, em uma visão mais genérica, sem focar apenas nas áreas protegidas, enxerga no PSA um problema histórico, “com uma vinculação inegável entre o desenvolvimento do capitalismo enquanto sistema econômico hegemônico e o catastrófico diagnóstico dos problemas socioambientais identificados na atualidade”²⁹.

Assim, a autora entende como incompatíveis os direitos socioambientais e o capitalismo, não devendo ser compreendidas sob um viés econômico, favorecendo interesses econômicos em detrimento da preservação ambiental, o que violaria a Constituição.

Lado outro, é inegável, conforme exaustivamente analisado neste estudo, a existência de diversas outras normas que fundamentam a obrigação do Poder Público, assim como a sociedade civil e o setor privado, de proteger o meio ambiente, tratando-o, inclusive, como direito fundamental a ser assegurado pelo Estado.

José Afonso da Silva³⁰ destaca as referências constitucionais ao

²⁹ MAMED, D. de O. *Pagamento por serviços ambientais e mercantilização da natureza na sociedade moderna capitalista*. 2016. 249 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Socioambiental) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016. p. 187

³⁰ DA SILVA, J. A. *Direito ambiental constitucional*. 2. ed. São Paulo..

direito ao meio ambiente em diversos dispositivos de nossa Constituição Federal, deixando claro que a Carta Magna “o tem como parte da ordem social, logo trata-se de direito social do homem”, portanto consagrando-o como direito fundamental:

[...] temos dito que o combate aos sistemas de degradação do meio ambiente convertera-se numa preocupação de todos. A proteção ambiental, abrangendo a preservação da natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana”

Diante deste conflito de normas, inclusive constitucionais, qual seria a solução adequada? À luz de tudo que vimos no presente estudo, percebe-se a necessidade de interpretar as normas de acordo com a Constituição, sempre tendo em mente que o Direito é dinâmico e a necessidade de novas interpretações, sempre buscando a vontade constitucional.

Dito isso, se fizermos uma análise de toda normativa vista acima, principalmente em relação aos princípios de hermenêutica constitucional, veremos que o conflito deve ser solucionado através da ponderação dos interesses conflituosos, visando à máxima efetivação e mínima restrição (proporcionalidade em sentido estrito).

Ora, é inegável a expansiva preocupação, ao longo do tempo, com as questões atinentes ao meio ambiente e à sustentabilidade, que vem se destacando como elemento central para a garantia da subsistência humana.

Assim, de acordo com Bosselmann³¹, a capacidade ecológica é que será o norte para o desenvolvimento sustentável em suas diversas ramificações, sendo o componente ecocêntrico crucial para o desenvolvimento sustentável em qualquer de suas facetas:

³¹ BOSSELMANN, K. *O Princípio da sustentabilidade: transformando a cultura jurídica e social*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2015. p. 80.

Se percebermos as necessidades humanas sem considerar a realidade ecológica, corremos o risco de perder o chão sob nossos pés. Contra essa realidade, qualquer conversa sobre a importância da igualdade entre desenvolvimento e meio ambiente é pura ideologia. As preocupações com justiça social e prosperidade econômica são válidas e importantes, mas secundárias em relação ao funcionamento dos sistemas ecológicos da Terra. A sustentabilidade ecológica é um pré-requisito para o desenvolvimento e não um mero aspecto dele.

Nesse mesmo sentido, o professor Ingo W. Sarlet aborda o Estado Democrático de Direito em diversas facetas, dentre elas a do Estado Socioambiental³²:

Assim, tendo em conta os novos desafios gerados pela crise ecológica e pela sociedade tecnológica e industrial, a configuração de um novo modelo, superando os paradigmas antecedentes, respectivamente, do Estado Liberal e do Estado Social, passou a assumir um lugar de destaque. Entre outras denominações, registram-se as seguintes nomenclaturas para designar a nova “roupagem ecológica” incorporada pelo Estado Democrático de Direito na atualidade, especialmente no âmbito ocidental e tal qual também consagrado pela Constituição Federal de 1988: Estado Pós-social, Estado Constitucional Ecológico, Estado de Direito Ambiental, Estado de Direito Ecológico, Estado Socioambiental, Estado do Ambiente, Estado Ambiental, Estado de Bem-Estar Ambiental, Estado Verde, Estado de Prevenção e Estado Sustentável. A opção aqui assumida, em sintonia, aliás, com produção acadêmica anterior, pela nomenclatura Estado Socioambiental,

³²MITIDIERO, D. F.; MARINONI, L. G. B.; SARLET, I. W. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. p.131. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624771/>. Acesso em: 12 ago. 2025.

busca enfatizar a necessária e urgente convergência das agendas social e ambiental num mesmo projeto jurídico-político para o desenvolvimento humano.

Prosseguindo com as obrigações do Estado ante esta nova roupagem do Estado Democrático de Direito, conclui o professor³³:

Assim, é possível adotar a premissa de que o Estado Socioambiental (a forma atualmente adotada pelo Estado Democrático de Direito) apresenta, de acordo com a lição de Canotilho, as seguintes dimensões fundamentais: juridicidade, democracia, sociabilidade e sustentabilidade, de modo que a qualificação de um Estado como Estado Ambiental traduz-se em – pelo menos – duas dimensões jurídico-políticas relevantes: (a) a obrigação do Estado, em cooperação com outros Estados e cidadãos ou grupos da sociedade civil, de promover políticas públicas (econômicas, educativas, de ordenamento) pautadas pelas exigências da sustentabilidade ecológica; e (b) o dever de adoção de comportamentos públicos e privados amigos do ambiente, dando expressão concreta à assunção da responsabilidade dos Poderes Públicos perante as gerações futuras, mas sem descuidar da necessária partilha de responsabilidades entre o Estado e os atores privados na consecução do objetivo constitucional de tutela do ambiente, consoante, aliás, anunciado expressamente no art. 225, *caput*, da nossa Lei Fundamental.

Portanto, diante desses conflitos de normas, da evolução social e do surgimento de novos desafios, necessário se dar uma interpretação, utilizando-se do método da ponderação, que mais satisfaça aos anseios sociais e à vontade constitucional, mediante concessões recíprocas.

³³ MITIDIERO, D. F.; MARINONI, L. G. B.; SARLET, I. W. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. p.131. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624771/>. Acesso em: 12 ago. 2025.

Adotando esse raciocínio, deve ser compreendida, a nosso ver, como legítima e constitucional a aplicação do princípio do protetor-recebedor, através do pagamento pelos serviços ambientais, em áreas já protegidas legalmente, como a reserva legal e a de preservação permanente, ainda que através recursos públicos.

5 Considerações Finais

A análise empreendida ao longo do presente estudo revela que, embora exista uma obrigação legal de preservação de áreas como as de Preservação Permanente (APPs) e Reserva Legal, a implementação do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) nessas zonas não configura afronta à Constituição Federal. Ao contrário, representa uma interpretação conforme à Constituição, especialmente à luz dos princípios da máxima efetividade, razoabilidade, protetor-recebedor, função socio-ambiental da propriedade e da sustentabilidade.

A crítica de que o PSA em áreas protegidas seria uma forma de “remuneração por cumprimento de dever legal”, ofendendo os princípios da legalidade e moralidade, ignora a complexidade da atual realidade socioambiental brasileira, marcada por desafios estruturais e econômicos que dificultam a efetiva proteção ambiental.

Sendo inegável a escassez de recursos hídricos, as queimadas, os problemas climáticos, a falta de fiscalização contra o desmatamento em áreas protegidas, o incentivo financeiro, nesse contexto, não se trata de premiar o cumprimento da lei, mas de estimular a superação destes obstáculos, visando alcançar a máxima efetividade na garantia de um direito fundamental assegurado no art. 225, de nossa Constituição Federal, que é um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A constitucionalidade do PSA em áreas protegidas encontra respaldo na própria evolução do Estado Democrático de Direito, que hoje se apresenta, dentre outras, sob a roupagem do Estado Socioambiental, conforme destacado por Sarlet. Nesse modelo, o Estado assume o dever de fomentar políticas públicas que garantam a sustentabilidade ecológica, inclusive por meio de incentivos econômicos, como o PSA, que se alinha ao princípio da solidariedade intergeracional e à efetivação dos direitos fundamentais ambientais.

Ainda que se entenda como legítima a compreensão da ofensa aos princípios da legalidade e moralidade no pagamento por serviços ambientais em áreas protegidas, não há que prevalecer, em uma ponderação de interesses e concessões recíprocas, sob as demais normas analisadas.

Portanto, diante da necessidade de uma interpretação constitucional que privilegie a proteção ambiental como valor supremo e transversal, conclui-se que o PSA em áreas já protegidas é constitucional, desde que implementado com critérios claros, transparência e controle social, evitando distorções como a financeirização indevida da natureza ou a legitimação de práticas ilícitas. Trata-se, assim, de um instrumento legítimo e eficaz para a promoção da sustentabilidade e da justiça ambiental.

Referências

ABI-EÇAB, P.; KURKOWSKI, R. S.; SOUZA, R. do Ó. *Direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: Método, 2022.

BARROSO, L. R.; BARCELLOS, A. P. de. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 232, p. 141-176, 2003.

BOSELTMANN, K. *O princípio da sustentabilidade: transformando a cultura jurídica e social*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015.

BRASIL. *Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010*. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (Código Florestal). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021*. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114119.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.653, de 23 de agosto de 2023*. Altera a Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, para dispor sobre o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114653.htm. Acesso em: 14 ago. 2025.

CARLOWITZ, C. V. *Sylvicultura oeconomica*. Franklin Classics Trade Press, 2018.

IPAM – Instituto de Pesquisas Amazônicas. *O que são serviços ambientais? É possível compensar economicamente a prestação destes serviços?* [2008]. Disponível em: <https://ipam.org.br/entenda/o-que-sao-servicos-ambientais-e-possivel-compensar-economicamente-a-prestacao-destes-servicos/>. Acesso em: 21 out. 2024.

LENZA, P. *Direito Constitucional esquematizado*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2025. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553628100/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

LIMA, I. F. de. *O princípio do protetor-recebedor e o projeto conservador das águas no município de Extrema/MG*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

MAMED, D. de O. *Pagamento por serviços ambientais e mercantilização da natureza na sociedade moderna capitalista*. 2016. 249 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Socioambiental) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016.

MILARÉ, É. *Direito do ambiente*. 11. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

MITIDIERO, D. F.; MARINONI, L. G. B.; SARLET, I. W. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624771/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

ONU – Organização das Nações Unidas. Comissão mundial sobre o meio ambiente e desenvolvimento. *Relatório Brundtland*. 1987. Disponível em: <https://123ecos.com.br/wp-content/uploads/2023/09/Relatorio-Brundtland-em-portugues.pdf>. Acesso em: 15 out. 2024.

PACKER, L. A. *Novo código florestal & pagamentos por serviços ambientais: regime proprietário sobre os bens comuns*. Curitiba: Juruá, 2013.

PEREIRA, J. R. G. Interpretação constitucional e direitos fundamentais. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2017. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553600281/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

PEREIRA JR., A.; FREITAS, V. P. de; SPÍNOLA, A. L. S. *Direito ambiental e sustentabilidade*. Barueri: Manole, 2016.

Rondônia. Lei nº 4.437, de 17 de dezembro de 2018. *Institui a Política Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais*. Disponível em: <https://sapl.al.ro.leg.br/norma/432>. Acesso em: 14 ago. 2025.

Rondônia. Lei nº 5.868, de 23 de abril de 2024. Altera a Lei nº 4.437, de 17 de dezembro de 2018, que institui a Política Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais. Disponível em: <https://sapl.al.ro.leg.br/norma/12605>. Acesso em: 14 ago. 2025.

ROSA, A. H.; FRACETO, L. F.; MOSCHINI-CARLOS, V. *Meio ambiente e sustentabilidade*. Porto Alegre: Bookman, 2012.

SANTOS, A.; BOSCO, J. *A constitucionalidade no âmbito do pagamento por serviços ambientais (PSA)*. Anais do Seminário de Teoria do Direito, Rio de Janeiro, UERJ, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/ast/article/view/89133/53005>. Acesso em: 30 jul. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 17.348, de 12 de março de 2021. Institui a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais – Programa PSA. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/195017>. Acesso em: 14 ago. 2025.