

PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS E A NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI GERAL SOBRE O TEMA: REFLEXÕES QUANTO A SEGURANÇA JURÍDICA DA APLICAÇÃO DESSE MECANISMO DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE

Regina Lúcia Avelar Uchoa Silva

RESUMO: Esse trabalho de especialização objetiva investigar mais a fundo a aplicação prática do Pagamento Por Serviços Ambientais, bem como verificar a existência, no âmbito do Ordenamento Jurídico Brasileiro, de limites à concretização e/ou efetivação do instituto como mecanismo de conservação da biodiversidade, ensejando reflexões acerca da ausência de previsão em legislação federal geral sobre a matéria, bem como do instituto à luz de princípios constitucionais, tais qual o princípio da reserva do possível e da segurança jurídica.

Palavras-chave: Pagamento Por Serviços Ambientais, PSA, proteção ambiental, ordenamento jurídico, lei geral, limites, princípios, Constituição Federal, segurança jurídica, reserva do possível.

INTRODUÇÃO

No presente trabalho científico pretende-se tratar, *a priori*, do instituto do Pagamento Por Serviços Ambientais, notadamente quanto à sua aplicação como instrumento de fomento e proteção a biodiversidade, apresentando-o, através de múltiplas reflexões da doutrina jurídica ambiental brasileira sobre o tema.

Por outro lado, considera-se fundamental elucidar o enquadramento do Pagamento Por Serviços Ambientais como um mecanismo direto de realização do direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, encartado na Constituição Federal de 1988, mormente pelo seu art. 225, *caput*.

Objetiva-se, outrossim, destacar das referidas opiniões doutrinárias a necessidade cada vez mais crescente de se editar e aprovar uma lei geral sobre Pagamento Por Serviços Ambientais, partindo-se do pressuposto que disposições normativas gerais aperfeiçoariam a aplicação efetiva do instituto, não só como mais um coadjuvante no cenário atual de busca pela proteção do meio ambiente, mas, sobretudo, estabelecendo limites materiais para sua aplicação, haja vista que despontam entre os principais questionamentos do instituto do PSA na doutrina, por exemplo, as fontes de recursos financeiros utilizadas para o “pagamento”, bem como os beneficiários (na medida em que há em nossa sociedade um histórico de “injustiça ambiental”, pelo qual há uma tendência de que os cidadãos comuns sofram com maiores custos ambientais e usufruam menos dos benefícios do crescimento econômico).

Sucessivamente, faz-se relevante observar a aplicação do Pagamento Por Serviços Ambientais à luz do Ordenamento Jurídico Brasileiro, mormente a fim de averiguar se esse mecanismo de proteção da biodiversidade esbarra em normas que compõem o mencionado corpo jurídico normativo brasileiro que viriam a ser outras limitações de natureza material, tais como os princípios da segurança jurídica e da reserva do possível. Note-se que tais princípios merecem destaque ao tratar de efetivação e/ou realização de um direito fundamental coletivo tal qual o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que deve ser garantido a todos, notadamente porque o PSA, enquanto meio de efetivação tutela do direito fundamental de toda a coletividade ao meio ambiente equilibrado, pode se dar de diferentes formas, como compensação fiscal, pagamento em dinheiro ao particular para proteger privativamente o meio ambiente, entre outros, como será elencado no presente trabalho de especialização.

Pois bem. Em suma, a problemática que ensejou a pesquisa científica em apreço reside no fato de o Pagamento Por Serviços Ambientais revelar-se como um verdadeiro mecanismo de realização do direito fundamental a um

meio ambiente ecologicamente equilibrado, devidamente expresso no art. 225 da Constituição Federal e, enquanto qualificado como direito fundamental e coletivo, despontar uma inequívoca necessidade de se pensar em limites, notadamente de natureza material, para a sua efetivação, dos quais pode-se pensar, em forçosa síntese, (1) em limites oriundos da edição de uma lei geral regulamentando o PSA no país de maneira mais uniforme, haja vista as reflexões encontradas em doutrina acerca dos já mencionados, à título de exemplo, fontes de recursos financeiros utilizadas para o “pagamento”, bem como os beneficiários, e (2) limites decorrentes do cotejamento do instituto em questão com o próprio ordenamento jurídico brasileiro, do qual se pode destacar os princípios da segurança jurídica e reserva do possível.

1. EM QUE CONSISTE O PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS – PSA?

1.1. O PSA COMO INSTRUMENTO DE FOMENTO E PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE

Com base nas lições do Professor Markus Brose (2009, p.27), pode-se definir o Pagamento Por Serviços Ambientais – PSA como um mecanismo de controle e proteção do uso dos *serviços ambientais*.

Por sua vez, serviços ambientais “são aqueles serviços gerados pelo ecossistema que beneficiam a vida, como biodiversidade, proteção de solos, proteção contra os raios solares, funções hídricas e similares” (BROSE, Markus, p. 27).

Assim, unindo ambos os referidos conceitos para melhor compreensão do instituto do PSA, pode-se dizer que o mesmo corresponderia a um pagamento ou compensação a quem, de alguma forma, contribua para a realização e/ou bom desempenho desses serviços ambientais, ou, em forçosa síntese, seria um incentivo a determinadas formas de preservação e proteção do meio ambiente.

Percebe-se, destarte, que o significado do instituto do Pagamento Por Serviços Ambientais está inserido perfeitamente na realidade atual de escassez dos recursos naturais, que contribuiu de maneira exponencial para a disseminação na sociedade brasileira e mundial de verdadeira consciência ambiental, ao ponto desse pensamento socioambiental culminar numa

necessidade também crescente de incentivar ações de conservação, preservação e recuperação dos recursos naturais.

Logo, desponta uma necessidade, a nível global, de se ampliar o reconhecimento e a valorização dos serviços prestados pela natureza, caminho este que sempre foi trilhado de maneira tímida ao receio da proteção do meio ambiente frustrar a manutenção e/ou elevação do nível de produtividade de atividades econômicas.

Note-se que, malgrado a proteção ambiental dos recursos naturais tenha sido identificada como uma necessidade premente há muito, tendo vista, por exemplo, toda a legislação historicamente existente sobre a matéria, com destaque para as políticas nacional e estaduais de meio ambiente, até mesmo a própria Constituição Federal de 1988 que elevou o *meio ambiente ecologicamente equilibrado* ao status de direito fundamental de toda a coletividade, a proteção ambiental era pensada sob uma lógica repressiva, restritiva de direitos individuais e econômicos. Assim, através do Pagamento Por Serviços Ambientais pode-se enxergar nos incentivos econômicos um método de valorização dos serviços dos ecossistemas e uso sustentável dos recursos naturais.

1.2. O PSA COMO MECANISMO DE REALIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL A UM MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

Não representa equívoco afirmar que a Constituição Federal de 1988 trouxe inovações imprescindíveis para a tutela do meio ambiente, bem jurídico de toda a coletividade.

Um exemplo concreto da inserção da proteção do meio ambiente no cenário constitucional, talvez o mais importante, é o teor do art. 225, *caput*, da CF/88, na medida em que elevou o referido bem da vida a um status de direito fundamental, utilizando-se da marcante expressão “meio ambiente ecologicamente equilibrado”¹.

Nada obstante, vale trazer à baila as considerações de Nayara Moura Lima (2013, p. 63) que, ao mencionar a nova tutela ambiental surgida pelo advento

1 Art. 225, *caput*, CF/88. Todos têm 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 à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

da mencionada Carta Magna, faz importante remissão ao passado de exclusiva proteção aos direitos econômicos e financeiros dos particulares:

O constituinte de 1988 percebeu que o desenvolvimento econômico não poderia continuar dissociado da preservação ambiental, dando novos contornos a preceitos já estabelecidos, limitando a livre iniciativa e a valorização do trabalho humano, tornando-as consecutoras da aplicação da justiça social e da defesa do meio ambiente.

Nesse afã, insta salientar que a constitucionalização da proteção do meio ambiente só trouxe benefícios a coletividade, como ressaltado por José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite (2011, p. 89): “A constitucionalização do ambiente traz consigo benefícios variados e de diversas ordens, bem palpáveis, pelo impacto real que podem ter na (re) organização do relacionamento do ser humano com a natureza”.

Então, não é demais asseverar que o instituto do Pagamento Por Serviços Ambientais se enquadra inequivocamente num desses benefícios passível, inclusive, de ser materialmente constatado pela coletividade (frise-se, enquanto fruidora do direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado), haja vista que através dele se concretiza o “dever constitucional genérico de não degradar”², garantindo-se uma exploração dos recursos naturais de forma limitada e condicionada.

Logo, o Pagamento Por Serviços Ambientais através do seu método de valorização dos serviços dos ecossistemas, bem como do uso sustentável dos recursos naturais, realiza sem dúvidas o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, expresso no art. 225 da Constituição Federal de 1988.

1.3. O PSA E A FORMA DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL

Muito embora o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado seja um direito fundamental constitucionalmente garantido

2 CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 89.

a todos, o Pagamento Por Serviços Ambientais enquanto verdadeiro mecanismo de conservação e proteção da biodiversidade, ou seja, detentor do status de realizador da mencionada garantia constitucional, só foi implementado em alguns estados da Federação, mormente através de leis específicas, de aplicação em cada localidade.

Muitos estados da Federação tem adotado leis de PSA, contudo a doutrina e estudiosos sobre o tema apontam para uma iniciativa legislativa recorrente sobre a matéria em apenas 6 (seis) estados, quais sejam, Acre, Amazonas, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Paraná³.

Vale considerar, por oportuno, que a Bahia adentrou, recentemente, porém de maneira muito eficaz, nesse cenário de iniciativa legislativa em matéria de PSA, haja vista que já se encontra editada a Lei Estadual nº 13.223, de 12 de janeiro de 2015, que institui a Política Estadual de Pagamento Por Serviços Ambientais, entre outras providências.

Priscila Santos (SANTOS, et al., 2012, p.15) alerta para a existência de, pelo menos, 20 (vinte) regramentos sobre a matéria em âmbito estadual, sinalizando que, dentre estes, 14 (catorze) correspondem a leis, em sentido estrito, e 6 (seis) consubstanciam-se em Decretos.

Diante dessa numerosa e crescente realidade, é que tem despontado uma progressiva discussão para adoção e/ou implementação de uma lei geral sobre a matéria. Isso porque, acredita-se que uma lei geral, nacional, regulando o instituto do Pagamento Por Serviços Ambientais unificaria a sua aplicação, uma vez que padronizaria os mecanismos de conservação da biodiversidade, implementando-os através de critérios coerentes, proporcionando segurança jurídica sobretudo aos protetores dos serviços ambientais.

No entanto, além do problema da numerosa soma de legislações disciplinando a temática do Pagamento Por Serviços Ambientais em variados estados da Federação, agrava ainda mais o fato a realidade de que dificilmente todas essas normas já existentes apresentam os caracteres fundamentais para serem consideradas bons regimes jurídicos sobre o tema.

Ainda valendo-se dos ensinamentos de Priscila Santos (SANTOS, et al., 2012, p.15), pode-se considerar como componentes essenciais para um

3 (SANTOS, et al., 2012, p.15), e (TEJEIRO, Guilherme, 2013, p.4)

regime jurídico de Pagamento Por Serviços Ambientais, frise-se, à título de exemplo: “(...) tipos de serviços ambientais abrangidos, fontes de recursos, beneficiários, categorias fundiárias elegíveis para os programas, requisitos de acesso ao recebimento de benefício, remuneração e critério de cálculo, sistemas de verificação da prestação do serviço (...)”.

Contudo, a maioria dos textos normativos das leis estaduais apresentam, a contrário *sensu*, algumas incongruências com o perfil que vem sendo idealizado por pesquisadores sobre a matéria. Assim, Mais uma vez, merece destaque o trabalho de Priscila Santos (SANTOS, et al., 2012, p.15-16) em razão da clareza de suas constatações, senão vejamos:

A maioria dos instrumentos analisados prevê apoio a serviços ambientais de forma ampla, com algumas exceções mais direcionadas a sequestro ou conservação de estoque de carbono. Os beneficiários mais frequentemente citados nas leis são proprietários e possuidores de terra, agricultores familiares e assentados, bem como comunidades tradicionais e povos indígenas. Mesmo assim, poucas leis indicam quais as categorias fundiárias elegíveis para projetos e ações apoiáveis de PSA.

As fontes de recursos previstas nas leis são bem variadas, mas há predominância de orçamento público e de fundos estaduais. Há também previsão de doações, acordos e instrumentos similares, provenientes de fontes nacionais ou internacionais. Instrumentos de mercado ainda são pouco mencionados nas leis analisadas, o que não ocorre nos PLs avaliados, já que todos incluem mecanismos de mercado como fontes de financiamento.

Apesar de a maioria das leis indicar quais são os requisitos de acesso aos diferentes programas, não encontramos nenhuma relação com práticas mais recentes de regularização ambiental, como o Cadastro Ambiental Rural (CAR). Apenas um PL menciona a necessidade de um cadastro de imóveis georreferenciado como requisito de acesso a programa de PSA, mesmo não citando especificamente o CAR.

Além disso, um fato preocupante é que poucos citam a necessidade de mecanismos de verificação. Como o pagamento deve ser feito mediante a prestação de um serviço ambiental, é fundamental que ocorra algum tipo de checagem da entrega desse serviço.

Outro resultado que despertou atenção foi a insuficiência de salvaguardas socioambientais nas normas. A mais citada refere-se à conservação e

biodiversidade. As menos citadas referem-se à transparência, participação e distribuição justa e equitativa de benefícios.

Destarte, compulsando as evidências ora transcritas é de clareza solar que a regulação sobre Pagamento Por Serviços Ambientais ainda é, na prática, um pouco genérica, contendo abstrações em itens importantes, tais como, ausência de detalhamento quanto as espécies de serviços ambientais a serem apoiados, bem como de beneficiários ou das categorias fundiárias apoiáveis de PSA.

Em sequência, é temerosa a observação no sentido da predominância de orçamento público e de fundos estaduais como fontes de recursos para implementação do programa. Isso porque, muito embora o PSA represente, de fato, um importante veículo à implementação de um “mínimo existencial” que é a garantia fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, a preponderância de recursos públicos requer uma fiscalização séria do Poder Público, com vistas a plena eficácia do instituto.

Por sua vez, o acesso a um programa estadual de Pagamento por Serviços Ambientais condicionado a regularização ambiental dos beneficiários perante Cadastros Federais, como o CAR, seria recomendável, tanto para obter uma referência e/ou histórico do beneficiário com relação ao adimplemento das normas ambientais, quanto a fim de facilitar a fiscalização do êxito do programa.

Tais críticas inquinam o instituto do PSA do status de verdadeiro mecanismo de conservação da biodiversidade para uma triste realidade de desvirtuamento da sua aplicação prática. Tudo isso, admite um olhar sobre o instituto cada vez mais direcionado a buscar limites materiais para a sua realização, os quais seriam, nada além do que os já citados *componentes essenciais para um bom regime jurídico de Pagamento Por Serviços Ambientais*.

Sem impedimento, a novel legislação baiana sobre o tema aparenta configurar uma exceção a essa regra de regulação crítica, em múltiplos estados da federação, sobre PSA. Isso porque, além da mesma conter 38 (trinta e oito) dispositivos normativos, está em discussão a elaboração do seu respectivo decreto regulamentador, o que, verdadeiramente, denota uma clara vontade legislativa do Estado da Bahia em disciplinar a matéria a contento, ao menos na regionalidade baiana.

Dentre as disposições legislativas da referida lei baiana, destaca-se interessante vontade legislativa (vide art. 2º, inciso III), aparente pela abrangência de beneficiários do programa e a exigência de um cadastro desses beneficiários no Programa Estadual de Pagamentos Por Serviços Ambientais – PEPSA.

Releva notar também a participação no Conselho Deliberativo do PEPSA de um representante agrosilvopastoril, ou seja, a lei baiana se preocupou em dar poder de deliberação a indivíduo diretamente interessado na política pública do pagamento por serviços ambientais, e não somente aos representantes das instituições públicas que promovem a política. É o que se observa do inciso XIII, do art. 22 da referida lei estadual.

Ato contínuo, pode-se destacar ainda da referida lei baiana de PSA, o seu art. 36, que contempla serviços ambientais bem acessíveis, viáveis, concretos, quais sejam, Atividades de Manutenção das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de Uso Restrito, que podem ser eleitos para quaisquer pagamentos ou incentivos ambientais, configurando ainda adicionalidade para fins de mercados nacionais e internacionais de reduções de emissões certificadas de gases e efeito estufa.

Por outro lado, há em curso um projeto da necessária lei geral, nacional sobre Pagamento Por Serviços Ambientais, qual seja, o PL nº 792/2007⁴. Entretanto, o inteiro teor do mencionado projeto de lei, nos termos em que foi apresentado no ano de 2007, não revela muitas surpresas no sentido de sanear as expectativas dos estudiosos do tema.

Mas, é bem verdade que a referida iniciativa de lei vem, desde o seu advento até os dias atuais, sendo alvo de vários pareceres e emendas no seu trâmite formal legislativo, o que fomenta as expectativas de provável saneamento das dificuldades que corriqueiramente se apresentam com as normas estaduais vigentes, bem como através dos projetos de lei estaduais vindouros.

2. A NECESSIDADE DE LIMITES MATERIAIS AO INSTITUTO DO PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

4 CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 792/2007**. Disponível em: < www.camara.gov.br >. Acessado em 08/10/2014

2.1. LIMITES SUBSTANCIAIS A PARTIR DA EDIÇÃO DE LEI GERAL SOBRE O TEMA.

Pois bem. A ausência de um critério único, preciso e presumivelmente constitucional sobre Pagamento Por Serviços Ambientais é o que muito obsta a aplicação e o controle do instituto pelo Poder Público, e dificulta demasiadamente a sua compreensão pela sociedade, como um todo.

Como já apresentado no presente trabalho de especialização, a multiplicidade de legislações estaduais já vigentes sobre o tema, juntamente as que ainda estão por vir mediante projetos de lei sobre a matéria, não tem atendido a um arquétipo ideal de regime jurídico de Pagamento Por Serviços Ambientais, tendo em vista que não apresentam componentes fundamentais que vem sendo pontuados pelos estudiosos.

Assim, um regramento geral e/ou nacional sobre PSA no Brasil é que, provavelmente, deteria o poder de prever os possíveis rumos do instituto com relação a conservação da biodiversidade no Brasil.

Nessa linha de raciocínio, pode-se especular que, através dessa lei geral, seriam finalmente exigidas as limitações materiais consideradas relevantes em pesquisas e doutrina, dentre as quais vale destacar os necessários (1) detalhamento quanto as espécies de serviços ambientais a serem apoiados, (2) erradicação da predominância de orçamento público e de fundos estaduais como fontes de recursos para implementação do PSA, e (3) referência do beneficiário com relação ao adimplemento das normas ambientais, aliada a uma efetiva fiscalização do êxito da execução do programa de PSA, mediante registro dos mesmos em cadastros institucionais, de preferência, federais.

Em suma, a concretização de uma lei nacional sobre Pagamento Por Serviços Ambientais receberia a qualificação de louvável, na medida em que a sua iniciativa (frise-se, elaboração e sucessiva aprovação), saneando as dificuldades apontadas no bojo da realidade das múltiplas leis estaduais que tratam da matéria, corresponderia à melhor (no sentido de formalmente correta) solução no sentido de garantir uma segura e mais ampla possível efetivação do direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

2.2. LIMITES MATERIAIS PRÉ-EXISTENTES NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E RESERVA DO POSSÍVEL.

Reconhecidamente, harmonizar todos interesses envolvidos na aplicação de um instituto como o PSA, num único corpo de lei, de abrangência nacional, é tarefa complicada, que envolve cauteloso trabalho legislativo, requerendo um tempo que, talvez, o meio ambiente não possa esperar para obter a máxima eficiência dos seus serviços ambientais.

Por consectário lógico, partindo-se do pressuposto de que o instituto do Pagamento Por Serviços Ambientais é meio de realização do direito fundamental a um meio ambiente saudável, facilmente deduz-se que no ordenamento jurídico brasileiro já há limites materiais para sua aplicação, os quais se fazem sempre necessários para solucionar eventuais lides que despontam frequentemente em toda e qualquer forma de tutela e/ou efetivação de direitos fundamentais.

Assim, pensando o instituto do PSA como uma política pública, que, à grosso modo, pode ser definida como uma diretriz que dá forma a uma ação governamental, ela precisa ser implementada através de instrumentos, que consoante lições do Professor José Joaquim Gomes Canotilho⁵, podem ser entendidos como *normas tarefa* ou *normas fim*, orientadoras do agente público sobre como implementar as suas políticas públicas, tais como o Pagamento Por Serviços Ambientais.

Nesse sentido, seriam normas orientadoras do agente público ávido por implementar suas políticas públicas os princípios da **segurança jurídica** e **reserva do possível**. Para melhor compreensão, faz-se necessário trazer à lume algumas considerações acerca das normas-princípios evocadas, senão vejamos.

Quanto à segurança jurídica, vale dizer que, do ponto de vista prático, tomando por base os estudos de Judith Martins-Costa (2004, p.113) sobre o tema segurança jurídica, entende-se que tal princípio possui vários *focos de significação*, de acordo com as circunstâncias factuais e jurídicas em que é

⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina, [199-].

chamado para justificar as constantes contendas judiciais, relativas aos mais variados ramos do Direito.

Assim, segundo a autora (MARTINS-COSTA, 2004, p.113), a segurança jurídica encontra-se, notadamente, nos seguintes temas: instituto da decadência; da prescrição; preclusão; intangibilidade da coisa julgada; direitos adquiridos; ato jurídico perfeito; inalterabilidade, por ato unilateral da Administração, de certas situações jurídicas subjetivas previamente definidas em ato administrativo; adstrição às formas processuais; na *ratio* do princípio da irretroatividade da lei, quando gravosa ao *status libertatis* das pessoas ou afrontosa às situações mais favoráveis, consolidadas pelo tempo ou resguardadas pela lei; entre outros.

Nada obstante à referida pluralidade de *focos de significação* da segurança jurídica, a autora consegue identificar um caráter recorrente em todos os mencionados temas: “o valor imediatamente atribuído à segurança jurídica é, pois, o **valor da permanência** ou **imutabilidade**” (Grifo nosso)(MARTINS-COSTA, 2004, p.113).

Sobre o mencionado valor da *permanência*, vinculado por Judith Martins-Costa ao princípio da segurança jurídica, há que se transcrever, na íntegra, o entendimento da referida autora, a fim de que se possa dimensionar melhor as características do aludido princípio (segurança jurídica):

A permanência constitui-se, com efeito, num valor a ser protegido, pois reflete a **confiança** das pessoas na ordem jurídica considerada como regra do jogo de antemão traçada para ser, no presente e no futuro, devidamente respeitada: sinaliza que essa ordem não permitirá modificações suscetíveis de afetar suas decisões importantes de maneira imprevisível (salvo por razões imperiosas). A permanência constitui, nesse sentido, uma das projeções da **confiança legítima**, garantindo o cidadão contra os efeitos danosos, ou ilegítimos das modificações adotadas pelo Poder Público. (MARTINS-COSTA, 2004, p. 113).

Pois bem. Do trecho acima transcrito também se pode observar que a **confiança**, tal qual os valores da permanência ou imutabilidade, é um valor fundamental para a compreensão do alcance do princípio da segurança jurídica, notadamente por corresponder “a confiança dos indivíduos em que

os atos do Poder Público, que lhes dizem respeito e outorgam vantagens, são atos regulares, praticados com observância das leis” (SILVA, 2006, p.15).

Assim, em nome do princípio da segurança jurídica, mormente em virtude da sua acepção da confiança, não cabe às diversas leis já vigentes em múltiplos estados da Federação, bem como aos projetos de lei que ensaiam inaugurar mais regramentos sobre o tema do PSA, em decorrência da sua pluralidade, inovar cada vez mais o regime jurídico desse instituto, olvidando-se da imprescindibilidade de respeitar os seus componentes essenciais inerentes ao regime jurídico do instituto.

Por sua vez, no momento da *concretização de valores constitucionais e direitos fundamentais*, onde o gestor público percebe a tamanha dificuldade (e, por vezes, impossibilidade mesmo!) de compatibilizar e atender a todos eles, é que exsurge o princípio da reserva do possível a fim de auxiliar o sopesamento entre as necessidades de garantir os múltiplos *mínimos existenciais* (ou melhor, direitos fundamentais).

O evocado princípio da reserva do possível permite reflexões no sentido da subsistência de precondições para o desenvolvimento da sustentabilidade, da garantia a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, as quais seriam, por exemplo, a existência da capacidade natural de suporte (recursos naturais) e a capacidade de sustentação, consistindo esta, no caso em estudo, no potencial de pagamento por serviços ambientais, ou seja, o quanto a sociedade, o Poder Público, estariam dispostos a dispendar, não só patrimonialmente, mas em realização de atividades políticas, econômicas, sociais a efetuadas em seu próprio benefício, consubstanciado na melhoria da potencialidade dos serviços ambientais prestados pela natureza através da sua biodiversidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi visto no presente trabalho de pesquisa o instituto do Pagamento Por Serviços Ambientais como forma de fomento e proteção da biodiversidade, restando entendido que o mesmo consiste num mecanismo de controle e proteção do uso dos *serviços ambientais*.

Em seguida, enquadrou-se o instituto no ordenamento jurídico brasileiro como um mecanismo de realização do direito fundamental a um meio

ambiente ecologicamente equilibrado, consoante disposição do art. 225, *caput*, da CF/88.

Adentrou-se, outrossim, no cenário real de regramento legislativo sobre Pagamento Por Serviços Ambientais, dispondo acerca da multiplicidade de instrumentos normativos para disciplinar sobre o instituto. Nesse mesmo contexto, foi lembrado a subsistência de um Projeto de Lei Geral e/ou Nacional sobre a Matéria, qual seja, o PL nº 792/2007.

Consolidou-se entendimento acerca da concreta necessidade de limites materiais sobre a aplicação do instituto do PSA, dado a multiplicidade de regramentos legislativos da matéria que acabam por gerar um quadro geral de insegurança jurídica.

Nada obstante, constatou-se que há outros limites substanciais para além da necessidade de uma edição de lei geral sobre PSA, que se consubstanciam na aplicação dos princípios da segurança jurídica, bem como da reserva do possível, haja vista a natureza do PSA de política pública realizadora de um direito fundamental a um meio ambiente saudável.

Isto posto, pode-se extrair como conclusão do presente trabalho que: o Pagamento Por Serviços Ambientais convola-se, no ordenamento jurídico brasileiro, como realizador do direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Destarte, a sua aplicação deve se dar de forma segura, ser implementado através de um robusto regime jurídico, a fim de fechar brechas com relação a má efetivação de uma garantia fundamental, crítica essa recorrente em nossa realidade brasileira. Para tanto, faz-se necessário a limitação material do instituto, que pode ser feita através de elaboração e sucessiva aprovação de lei geral, nacional sobre PSA, ou mesmo por meio de aplicação, caso a caso, dos princípios da segurança jurídica e reserva do possível.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 13.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em 19 de maio de 2014.

BROSE, Markus et al. **O Pagamento Por Serviços Ambientais: O mercado de carbono promove a inclusão social?**. Goiânia: da Ucg, 2009. 358 p. Disponível em: <http://www.care.org.br/wpcontent/themes/CARE/Util/pdf/publicacoes/ServicosAmbientais_.pdf>. Acesso em: 20 maio 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 792/2007**. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acessado em 08/10/2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina, [199-]

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MARTINS-COSTA, Judith. **A re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o Estado e os cidadãos: a segurança como crédito de confiança**. In: Revista CEJ, Brasília, n. 27, p. 110 a 120, out./dez. 2004. Disponível em: <www2.cjf.jus.br>. Acessado em: 30/09/2014.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 6. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MOURA LIMA, Nayara. **ICMS Ecológico Como Instrumento de Concretização do Princípio Constitucional da Proteção do Meio Ambiente**. 2013. 123 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito do Estado, Jus Podivm, Salvador, 2013.

SANTOS, Priscila, et. Al. **Marco Regulatório Sobre Pagamento Por Serviços Ambientais no Brasil**. 2012. Disponível em http://fas-amazonas.org/versao/2012/wordpress/wp-content/uploads/2013/07/Marco-regulat%C3%B3rio-PSA-Brasil_FGV.pdf Acessado em 07 de Outubro de 2014.

SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE DO ESTADO DA BAHIA. **Notícias sobre Pagamento Por Serviços Ambientais**. Salvador, 2014. Disponível em: < <http://intranet.meioambiente.ba.gov.br>>. Acesso em 18 de maio de 2014

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

TEIXEIRA, Carlos Geraldo. **Pagamento Por Serviços Ambientais de proteção às nascentes como forma de sustentabilidade e preservação ambiental**. 2011. 198 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Direito Socioambiental, Departamento de Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2011. Disponível em: <[http://produtordeagua.ana.gov.br/Portals/0/DocsDNN6/documentos/PSA pela conservação das nascentes Carlos Geraldo Teixeira.pdf](http://produtordeagua.ana.gov.br/Portals/0/DocsDNN6/documentos/PSA%20pela%20conserva%C3%A7%C3%A3o%20das%20nascentes%20Carlos%20Geraldo%20Teixeira.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2014.

TEJEIRO, Guilherme. **PROJETO: SISTEMAS ESTADUAIS DE PSA: DIAGNÓSTICO, LIÇÕES APRENDIDAS E DESAFIOS PARA FUTURA LEGISLAÇÃO**. 2013. Disponível em <http://www.ipam.org.br/biblioteca/livro/Sistemas-estaduais-de-PSA-diagnostico-licoes-aprendidas-e-desafios-para-a-futura-legislacao/730>. Acesso em: 08 de outubro de 2014.