



## O PROGRAMA DE APOIO E INCENTIVO À PRESERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012

Délton Winter de Carvalho\*

Kelly de Souza Barbosa\*\*

**Resumo:** O Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente foi direcionado ao Governo Federal para que este institua categorias e linhas de ação, com caráter econômico, visando a promoção da proteção florestal. Utilizando o método descritivo e pesquisas bibliográfica e documental, o objetivo foi analisar a normatização deste Programa no Código Florestal. A efetividade dele está afetada pela disposição como lei autorizativa, sendo possível que se torne uma medida com pouca repercussão, o que será um grande prejuízo, pois estratégias novas que guardam consonância com a realidade do país não serão exploradas na amplitude que poderiam.

**Palavras-chave:** Programa de Apoio e incentivo à preservação e recuperação do meio ambiente; Código Florestal; instrumentos econômicos; incentivo; proteção ambiental.

### THE PROGRAM OF SUPPORT AND INCENTIVE TO THE PRESERVATION AND RECOVERY OF THE ENVIRONMENT IN THE 2012 FOREST CODE

**Abstract:** Program of Support and Incentive to the Preservation and Recovery of the Environment was directed to Federal Government so that he implements the categories and lines of action, with feature economic, aimed at promoting environment protection. Using descriptive method and bibliographical and documentary research, objective was analyzed the standardization this Program in Forest Code. Its effectiveness is affected for being an authorization law, it being possible that it is a measure with little repercussion, what it will be a great loss, because new strategies which hold consonance with reality of country will not be explored in amplitude that it could.

**Keywords:** Program of Support and incentive to the preservation and recovery of the environment; Forest Code; economic instruments; incentive; environmental protection.

---

\*Graduado pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (1999). Mestre (2001) e Doutor (2006) em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Pós-Doutor em Direito Ambiental e Direito dos Desastres pela University of California, Berkeley, CA, USA (2013), sob a orientação de Daniel A. Farber. Professor Adjunto I no Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGD da Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Membro da Associação Brasileira dos Professores de Direito Ambiental (APRODAB) e do Instituto o Direito por um Planeta Verde. Membro do Conselho Editorial da Revista Brasileira de Direito Ambiental e da Revista Direito Ambiental e Sociedade. Líder do Grupo de Pesquisa Direito, Risco e Ecomplexidade (CNPq). Advogado. E-mail: delton@deltoncarvalho.com.br.

\*\* Doutoranda em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, com bolsa CAPES/PROEX. Mestra em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP, com bolsa CAPES/PROSUP (2018). Especialista em Direito Processual Civil e Processo Cautelar pela Universidade Cândido Mendes - UCAM / Instituto Prominas (2017). Bacharela em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG (2015). Membro do Grupo de Pesquisa Direito, Risco e Ecomplexidade, coordenado pelo Prof. Délton Winter de Carvalho. Advogada. E-mail: kelly\_sbarbosa@hotmail.com.



## 1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, conhecida como Código Florestal, institucionalizou vários mecanismos inspirados na economia para criar instrumentos de políticas públicas voltadas à promoção e (tentativa de) efetiva proteção das florestas nacional.

Neste trabalho se concentrou no Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, o qual está balizado no princípio do desenvolvimento ecologicamente sustentável, para que o patrimônio florestal seja protegido, em observância às novas tecnologias e boas práticas de produção agrícola.

Assim, a problemática concerniu em perquirir o que é o Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente e quais as suas implicações como medida legislativa de caráter econômico, para auxiliar na proteção das florestas nacionais.

Como o objetivo principal foi analisar a atual normatização do Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, optou-se pelo método descritivo utilizando as pesquisas bibliográfica e documental, resultando em 2 (dois) capítulos.

O primeiro capítulo foi desenvolvido visando apresentar um panorama geral sobre o Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, inaugurado pelo Código Florestal de 2012, e os principais e atuais debates doutrinários em torno de seu conteúdo.

Aprofundando o tema, o segundo capítulo explorou as categorias e linhas de ação no âmbito do referido Programa, estipuladas pelo artigo 41 da Lei Florestal, que podem ser instituídas pelo Governo Federal, e que notadamente possuem cunho econômico, para fins de promoção da proteção da natureza verde.

A efetividade do Programa está afetada por sua própria disposição, haja vista ser uma lei meramente autorizativa, sendo possível que se torne uma medida legal com pouca repercussão prática. O que será uma grande perda para a tutela ambiental, dado que estratégias novas e que guardam consonância com a realidade do país não serão exploradas na amplitude que poderiam.

## 2 O PROGRAMA DE APOIO E INCENTIVO À PRESERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DO MEIO AMBIENTE



Como desdobramento do meio ambiente (natural) ecologicamente equilibrado, as florestas estão abarcadas como direito humano fundamental, com natureza jurídica de direito-dever<sup>3</sup> e característica de interesse transindividual, protegido constitucional e infraconstitucionalmente.

Explica CARVALHO que esta condição ímpar dos recursos florestais como interesse transindividual “decorre diretamente dos benefícios e serviços ecológicos prestados. As florestas e seus atributos são, portanto, elementos essenciais para o equilíbrio ecológico que, por seu turno, tem natureza de *bem de uso comum*, em virtude de sua essencialidade para a sadia qualidade de vida” (2017, p. 18).

O Brasil possui notoriedade internacional por sua extensão continental e riqueza florestal (aqui entendida em seu sentido amplo), bem como pelos altos índices de desmatamentos ilegais e deficiências nas políticas públicas ambientais. Aliás, o desmatamento é uma prática colonialista<sup>4</sup> que se perpetua na história brasileira.

Nesse sentido, haja vista a corresponsabilidade intergeracional pela proteção ao patrimônio florestal nacional, advertem BARBOSA e LEHFELD (2018) que o desflorestamento ilegal prescinde de ser combatido pelo Poder Público e pelo cidadão, para que a tela *O Desmatamento*, do artista Johann Moritz Rugendas (1835), não continue sendo tão atual<sup>5</sup>.

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o meio ambiente ecologicamente equilibrado está previsto no artigo 225<sup>6</sup>. E entre as frentes infraconstitucionais relacionados com a proteção da natureza verde destaca-se a Lei nº 12.651,

<sup>3</sup> “O *direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado* apresenta uma dupla natureza de direito-dever, numa racionalidade jurídico-constitucional simultaneamente personalíssima (ou subjetiva) e coletiva (ou objetiva). A primeira dimensão tem relação direta com a função construtivista de *ter* direito ao ambiente ecologicamente sadio, por meio de um *direito subjetivo público*. Já a dimensão objetiva (perspectiva sistêmica e transindividual) consiste na imposição dos *deveres* de proteção justificada na relevância transindividual e comunitária do bem ambiental (impondo limites à dimensão subjetiva, de usufruto dos bens ambientais” (CARVALHO, 2017, p. 30).

<sup>4</sup> “O desmatamento ilegal das florestas e demais vegetações nativas no Brasil, seja pelo corte raso das árvores para comercialização de madeira, seja pelo uso de queimadas provocadas propositalmente para abrir espaços para a produção agropecuária, entre outras medidas, remonta ao período colonial brasileiro e verifica-se em todos os principais biomas nacionais, mister na Mata Atlântica” (BARBOSA e LEHFELD, 2018, p. 530).

<sup>5</sup> Para aprofundamento da temática vide BARBOSA, Kelly de Souza; LEHFELD, Lucas de Souza. A atemporalidade da tela de Johann Moritz Rugendas em relação ao desmatamento na Mata Atlântica. In: TRINDADE, André Karam; KARAM, Henriete (Orgs.). *Anais do Colóquio Internacional de Direito e Literatura (CIDIL): as ilusões da verdade e as narrativas processuais*, Porto Alegre, 2018. p. 514-532.

<sup>6</sup> Constituição da República Federativa de 1988, “Art. 225. 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 preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”



de 25 de maio de 2012, que revoga o Código Florestal de 1965, e estabelece novas diretrizes de proteção das florestas nacionais. Dentre as inovações trazidas por esta novel legislação, encontra-se o *Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente*.

Através deste Programa, o Governo Federal está autorizado a instituir a adoção de tecnologias e boas práticas que harmonizem de um lado a produtividade agropecuária e de outro a proteção florestal. Visando, por conseguinte, que haja a redução de impactos ambientais, a promoção do princípio do desenvolvimento ecologicamente sustentável e a progressividade.

Nas palavras de MORAIS e MILARÉ, este Programa trata-se de “instrumento econômico normativo destinado a dirigir e estimular comportamentos para a consecução do objetivo (jurídico, político e econômico) preestabelecido de garantir a preservação por meio da remuneração do conservador, provedor e/ou viabilizador.” (2013, p. 364)

O Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, que no Projeto de Lei da Câmara 30, de 2011, inicialmente tinha o nome de “Dos instrumentos econômicos para a conservação da vegetação”, foi institucionalizado pelo atual Código Florestal, em capítulo próprio (Capítulo X). Sua conceituação legal é extraída do artigo 41, *caput*, do Código Florestal de 2012, *in verbis*:

Art. 41. É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação. (CÓDIGO FLORESTAL, 2012)

Pela redação do dispositivo legal acima, nota-se que este possui conteúdo “meramente autorizativo”, dirigido exclusivamente ao Poder Executivo federal, como se extrai do trecho “É o Poder Executivo federal autorizado a instituir (...)”. Portanto, a Lei Florestal não prescreve ao Governo Federal a obrigação de implementar as medidas elencadas nos artigos correspondentes ao Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, apenas autoriza que ele o institua.

Nesse sentido, ANTUNES pontua: “Pelo que se vê do artigo, a autorização é apenas para o Poder Executivo federal, haja vista que a lei geral federal não poderia determinar



medidas a serem seguidas, do ponto de vista administrativo, pelos Estados e Municípios, tendo em vista a autonomia constitucional por eles ostentada (2012, p. 260).”

O momento mostra-se oportuno para apresentar as críticas feitas por CARVALHO acerca do artigo 41 da Lei Florestal. A primeira crítica diz respeito a incoerente restrição deste dispositivo legal à esfera executiva federal, dada a competência constitucional material comum entre todos os entes federativos para tratar sobre o meio ambiente (artigo 23, inciso VII), o Programa também deveria abarcar os níveis estadual e municipal. A segunda é quanto a utilização do verbo *poderá*, ao invés de *deverá*, implicando na não obrigatoriedade do Poder Público federal em implementar o Programa. E a terceira refere-se a questionável constitucionalidade ou a utilidade do artigo 41 do Código Florestal, dado seu conteúdo meramente autorizativo e que invade a iniciativa privativa do executivo (2016, p. 372-373).

Em relação a terceira crítica, adverte CAVALCANTE FILHO (2013, p. 27) ser vedado ao Poder Legislativo a edição de leis meramente autorizativas<sup>7</sup>, que tenham por intuito remodelar órgãos ou entidades integrantes do Poder Executivo, criar e instituir fundos ou exigir aportes orçamentários diretos, pois estará suprimindo a competência deste último (vide artigo 61, §1º, inciso II e artigo 165, inciso III, e §5º, inciso I, ambos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988). Acrescenta o autor:

Não se pode, obviamente, autorizar o Executivo a exercer função que já lhe é constitucionalmente conferida, sob pena de se ter uma verdadeira *lei didática*, algo incompatível com o próprio instrumento da lei e com o princípio da legalidade (art. 5º, II). Desse modo, é preciso evitar que o Legislativo, para escapar de uma possível inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, incida em outra, por editar uma lei despicienda e, mais que isso, inócua e desprovida de qualquer efeito prático. (CAVALCANTE FILHO, 2013, p. 28)

Ao tratar sobre a criação do PROGRAMA DE INCENTIVO À PRESERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DO MEIO AMBIENTE, no Projeto de Lei da Câmara 30, de 2011, os parlamentares chegaram a mencionar o limite material da proposta, remetendo a obrigação de

<sup>7</sup> Em relação a lei autorizativa, Sérgio Resende de Barros a define da seguinte forma: “Autorizativa é a ‘lei’ que – por não poder determinar – limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da “lei” começa por uma expressão que se tornou padrão: ‘Fica o Poder Executivo autorizado a...’. O objeto da autorização – por já ser de competência constitucional do Executivo – não poderia ser ‘determinado’, mas é apenas ‘autorizado’ pelo Legislativo. Tais ‘leis’, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente” (BARROS *apud* CAVALCANTE FILHO, 2013, p. 27-28).



regulamentação do mesmo por iniciativa *a posteriori* do Chefe do Executivo Federal, como se depreende do excerto a seguir.

Como muitas das matérias que tratam de incentivos, envolvendo desembolso de recursos do Tesouro, são de competência privativa do Poder Executivo, não poderíamos defini-las, já neste projeto. Além disso, há matérias de grande complexidade legislativa, algumas delas exigindo respeito a compromissos brasileiros em Tratados Internacionais, inclusive aqueles que regem a Organização Mundial de Comércio.

Como estamos propondo um PROGRAMA DE INCENTIVO À PRESERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DO MEIO AMBIENTE – tarefa cuja iniciativa cabe ao governo – optamos por deferir à Presidente Dilma o envio de projeto de lei, no prazo de 180 dias, contados da publicação da lei que resultar do PLC 30/20[11], regulando toda a matéria. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011, p. 888)

Ocorre que o mencionado prazo de 180 (cento e oitenta dias), contados da data da promulgação do Código Florestal, para que o Poder Executivo Federal instituísse o Programa, inicialmente previsto na Lei nº 12.651/2012<sup>8</sup> foi alterado pela Medida Provisória nº 571/2012<sup>9</sup>, posteriormente ratificada pela Lei nº 12.727/2012<sup>10</sup>, retirando da redação original do artigo 41, *caput*, do Código Florestal, referido período.

Sem mais delongas quanto a este tema, CARVALHO concluiu que por ser o meio ambiente saudável um direito fundamental (artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988), “pode-se afirmar que a criação de um programa de apoio e incentivo à preservação e recuperação do meio ambiente é, na verdade, um dever imposto ao executivo (não pelo Código Florestal, mas pela Constituição Federal)” (2016, p. 372).

<sup>8</sup> Redação original constante na Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal) ao artigo 41, *caput*: “Art. 41. É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da data da publicação desta Lei, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação.”

<sup>9</sup> Redação dada pela Medida Provisória nº 571, de 2012, ao artigo 41, *caput*, do Código Florestal de 2012: “Art. 41. É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação.”

<sup>10</sup> Redação atual dada pela Lei nº 12.727, de 2012, ao artigo 41, *caput*, do Código Florestal de 2012: “Art. 41. É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação.”



E não obstante as observações acima elencadas sobre possíveis inconstitucionalidades no âmbito do Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, nas Ações Diretas de Constitucionalidade (ADI) 4901, 4902, 4903 e 4937<sup>11</sup>, que tinham por objeto dispositivos da Lei nº 12.651/2012 (ou seja, do vigente Código Florestal), os artigos relacionados com o Programa, exceto os que fazem referência à Cota de Reserva Ambiental – CRA, não foram colacionados nas ações diretas.

Assim, considerando a recente confirmação de constitucionalidade do Código Florestal (julgamento conjunto das ações diretas no Supremo Tribunal Federal foi realizado em 28/02/2018), evolui-se a análise deste Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente.

De forma categórica, CARVALHO, balizado no Código Florestal, elenca como objetivos deste Programa a: a) preservação e recuperação do meio ambiente; b) adoção de tecnologia e boas práticas agronômicas; c) redução de impactos ambientais (2016, p. 372). Tais objetivos deverão ser perseguidos pelo Governo Federal a fim de que seja alcançado o desenvolvimento sustentável, em observância ao critério da progressividade.

O princípio do desenvolvimento ecologicamente sustentável, como mencionado no artigo 41 do Código Florestal de 2012, ou simplesmente desenvolvimento sustentável, consoante MACHADO, não possui sinonímia com o princípio da sustentabilidade, isso porque, o primeiro é uma visão que pode convergir ou divergir da percepção do segundo. Mais especificamente, a sustentabilidade ambiental tem como requisitos o tempo, a duração de efeitos e a consideração do estado do meio ambiente em relação ao presente e ao futuro, não se mencionando os aspectos sociais e econômicos próprios do desenvolvimento (expansão econômica quantitativa). Já o desenvolvimento sustentável é uma locução verbal que liga os conceitos antagônicos sustentabilidade e desenvolvimento, com o desiderato de se alcançar a harmonização dos interesses divergentes de forma principiológica (2013, p. 71-76).

Reforça-se, pois, a característica econômica das medidas elencadas por este Programa. Inclusive o uso de instrumentos econômicos para a preservação do meio ambiente

<sup>11</sup> Os dispositivos legais do Código Florestal de 2012 objeto da Ação Direta de Constitucionalidade 4901 foi o artigo 12, §§ 4º, 5º, 6º, 7º e 8º; artigo 13, §1º; artigo 15; artigo 48, §2º; artigo 66, §§ 3º e 5º, incisos II, III e IV e §6º; artigo 68. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4902, o artigo 7º, §3º; artigo 59, §§ 4º e 5º; artigo 60; artigo 61-A; artigo 61-B; artigo 61-C; artigo 63; artigo 67; artigo 78-A. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4903, o artigo 3º, inciso VIII, alínea b, incisos IX, XVII, XIX e parágrafo único; artigo 4º, incisos III, IV, §§ 1º, 4º, 5º, 6º; artigo 5º; artigo 8º, §2º; artigo 11; artigo 62. E na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4937, o artigo 3º, inciso VIII, alínea b; artigo 7º, §3º; artigo 13, §1º; artigo 44; artigo 48, §2º; artigo 59, §§ 2º, 4º e 5º; artigo 61-A; artigo 61-C; artigo 63.



não é uma pauta estranha ou nova no debate internacional que acredita na potencialidade desta lógica recompensatória aos preservadores ambientais. A corroborar com o aludido, segue o excerto abaixo elaborado por MORAIS e MILARÉ:

Por certo, o *programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente* a que se refere o *caput* do presente artigo, desponta como a mais festejada iniciativa da nova *Lei Florestal*, já que consagra no ordenamento jurídico pátrio, tendência há muito debatida nos fóruns internacionais, no sentido de que a preservação do meio ambiente está diretamente relacionada à criação de uma política econômica de estímulos e incentivos destinada a remunerar o conservador. (2013, p. 363-364)

Ademais, no Projeto de Lei da Câmara 30, de 2011, que deu origem ao novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), extrai-se do Relatório da proposta o intuito dos parlamentares de robustecer e ampliar os mecanismos de incentivo econômico para a preservação do meio ambiente, tendo em vista que os sistemas de comando e controle, tratados isoladamente, não têm sido eficazes ao combate do desmatamento no país (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011, p. 887). De forma destacada é afirmado neste documento que: **“No dia em que a árvore em pé valer mais do que a madeira serrada, a floresta estará integralmente salva! Neste dia, o agricultor, mais capitalizado, produzirá mais e melhor, avançando na produtividade agrícola, sem precisar avançar sobre as florestas!”** (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011, p. 888).

Neste contexto, consoante MORAIS e MILARÉ, o artigo 41 do Código Florestal de 2012 “fortalece a ideia de que a eficiência da tutela dos processos naturais exige a compensação de condutas ambientais virtuosas, voltadas à preservação, por meio do estabelecimento de instrumentos econômicos propícios a recompensar os comportamentos conservacionistas” (2013, p. 364).

Nota-se, pois, a lógica inerente ao princípio do protetor-recebedor, a qual “se esteia na ideia fundamental de que não basta punir as condutas ambientalmente danosas para preservar com eficácia o meio ambiente, sendo mais produtivo recompensar as virtuosas” (MILARÉ, 2015, p. 271). MORAIS e MILARÉ acrescentam que com as inovações apresentadas pelo Programa, a preservação ambiental “deixa de ser apenas um dever legal – na maioria das vezes como um pesado encargo, seja por razões financeiras, seja por questões atinentes às três esferas da responsabilidade ambiental – passando a ser identificada como investimento ou até mesmo mecanismo para aferição de renda” (2013, p. 364).



E pelo critério da progressividade “há uma diferenciação dos graus do benefício de acordo com o estágio da preservação ambiental encontrado na propriedade. Ainda, consoante o parágrafo sétimo [referente ao artigo 41 do Código Florestal], os pequenos proprietários terão prioridade no recebimento do pagamento ou incentivo a serviços ambientais” (CARVALHO, 2016, p. 372-373)

O Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente amplia as categorias e linhas de ação a serem instituídas pelo Governo Federal para a proteção da natureza verde nacional aliada ao desenvolvimento agropecuário, mas “de forma exemplificativa e não restritiva” (MORAIS e MILARÉ, 2013, p. 364). Tais categorias e linhas de ação, que serão detalhadas a seguir, devem ser feitas em observância ao critério de progressividade e sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental.

### **3 CATEGORIAS E LINHAS DE AÇÃO DO PROGRAMA DE APOIO E INCENTIVO À PRESERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DO MEIO AMBIENTE**

Pela organização sistemática do Capítulo X do Código Florestal, entendeu-se neste trabalho que os incisos e parágrafo 1<sup>o</sup><sup>12</sup> do artigo 41 correspondem as categorias e as respectivas alíneas as linhas de ação.

Em sentido diverso, CARVALHO (2016, p. 374) e MORAIS e MILARÉ (2013, p. 364-371) caracterizam as medidas macro constantes nos trechos normativos especificados acima, como linhas de ação. São elas: o pagamento por serviços ambientais, a compensação pelas medidas de conservação ambiental, os incentivos para a conservação e uso sustentável das florestas e os incentivos à regularização das propriedades.

Todavia, não se compatibiliza com esta ideia de que os incisos do artigo 41 do Código Florestal devem ser caracterizadas como linhas de ação. Primeiro, pelo fato de que a palavra *categoria* expressa a ideia de identidade de um grupo maior, quanto a expressão *linhas de ação* denota ações específicas dentro de um grupo. Segundo, pela própria literalidade da lei, uma vez que, no trecho final do artigo 41, *caput*, do Código Florestal, foi mencionado que este Programa está “abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação”.

<sup>12</sup> Acompanha-se os autores MORAIS e MILARÉ (2013) e CARVALHO (2016) que classificam os incentivos à regularização das propriedades rurais, estabelecido no artigo 41, §1º, do Código Florestal, como uma outra opção de medida, autorizada pela Lei Florestal, a ser instituída pelo Governo Federal com o propósito de apoiar e incentivar a preservação das florestas nacionais.



Ou seja, primeiro será apresentado pela lei as medidas mestras e, respectivamente, suas abordagens mais específicas.

A primeira categoria deste Programa federal é o pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas que gerem serviços ambientais (artigo 41, inciso I, do Código Florestal). Consoante NUSDEO, “o pagamento por serviços ambientais aparece aí como um instrumento eficiente e, ainda, apto a conciliar a preservação com a presença de populações na área preservada, aumentando sua renda e estimulando a manutenção de seus comportamentos sustentáveis” (2012, p. 72-73).

Para fins exemplificativos, a Lei Florestal elencou no artigo 41, inciso I, alíneas *a* à *h*, como serviços ambientais<sup>13</sup> (e, portanto, linhas de ação) passíveis de recompensação, quando praticados isolado ou cumulativamente:

Art. 41, inciso 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 RL e de uso restrito. (CÓDIGO FLORESTAL, 2012)

O pagamento e incentivo por serviços ambientais fundamenta-se “no fato de os produtos e serviços ambientais terem por beneficiários uma parcela da sociedade que não contribui para a melhora da natureza, sendo razoável que aqueles que efetivamente trabalharam para tanto sejam compensados pelo esforço empregado na atividade” (LEHFELD

<sup>13</sup> Urge anotar que a expressão serviço ambiental tecnicamente não seria mais adequada. Para explicar reportamos à MORAIS e MILARÉ que diferenciam os serviços adjetivados como ambientais, ecológicos e ecossistêmicos. “O *ambiental* é mais amplo porque, além dos elementos naturais importantes, compreende também as transformações introduzidas pelo homem e sua presença no meio que é levada em consideração. Vale dizer, é o ecológico somado ao humano. O ecológico é mais preciso, é núcleo: são os elementos propriamente naturais, frutos da natureza, que se apresentam em suas características individuais puras e originais, como são descritos pelas ciências. Já o ecossistêmico inclui o vínculo de integração e interação desses elementos com os (ou nos) sistemas vivos, ou se se preferir, na ‘teia da vida’ (A expressão é de Capra Fritjof, título de uma de suas obras: *A teia da vida*. São Paulo: Cultrix – Amana Key, 1997)” (2013, p. 365).



*et. al.*, 2015, p. 244). Por isso trata-se de uma previsão justa e que auxilia na (re)distribuição da responsabilidade coletiva pela natureza verde sadia e intergeracional.

Em outras tintas, “na verdade, o incentivo governamental financeiro nada mais é que um instrumento para que todos da sociedade, por meio de tributos ou outras formas de arrecadação, sejam responsabilizados pela preservação ambiental. Da mesma forma o incentivo não financeiro” (CARVALHO, 2016, p. 377).

E aqui cabe a advertência feita por MACHADO, de que o Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente não pode ter seu significado distorcido a ponto de o proprietário apenas proteger a natureza mediante o recebimento de uma ajuda ou pagamento pelo Poder Público. Reforça-se que o “referido programa traduz um reconhecimento da sociedade por meio de uma ação governamental, premiando quem mais contribui para o meio ambiente.” (2013a, p. 20)

Conforme o artigo 41, §5º, do Código Florestal, “o programa relativo a serviços ambientais previsto no inciso I do caput deste artigo deverá integrar os sistemas em âmbito nacional e estadual, objetivando a criação de um mercado de serviços ambientais”, denominado por CARVALHO como “mercado verde”. O autor ainda enaltece a importância de um “mercado verde” integrado pelas seguintes razões:

Em primeiro lugar, a atuação conjunta da União e dos estados-membros melhor viabiliza o efetivo pagamento, seja em razão da maior disponibilização de recursos (federais e estaduais) seja em razão da maior facilidade do executivo estadual de chegar ao proprietário, tendo em vista estar materialmente mais próximo. Ademais, a integração é importante para que não haja ‘enriquecimento ilícito’ do proprietário, impedindo que este receba quantia do órgão estadual e do federal competente, sem que haja cômputo entre ambas. (2016, p. 389)

Prescreve a Lei Florestal, no artigo 41, §4º, do Código Florestal, que as atividades de manutenção das Áreas de Preservação Permanente - APPs, Área de Reserva Legal e Área de uso restrito são elegíveis para quaisquer pagamentos ou incentivos por serviços ambientais, configurando adicionalidade para fins de mercado de reduções de emissões certificadas de Gases de Efeito Estufa - GEE, seja de âmbito nacional ou internacional.

ANTUNES enaltece que este dispositivo legal está correlacionado com a Política Nacional sobre a Mudança do Clima – PNMC, criada pela Lei nº 12.187/2009, visando dar efetividade ao artigo 4º, incisos VI, VII e VIII e artigo 9º, que além de estabelecerem a



necessária preservação das florestas e incentivos para o reflorestamento, também preveem o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões - MBRE<sup>14</sup> (2014, p. 267-368).

Frisa-se que com a criação de Mercado de Emissões de Gases de Efeito Estufa será possível que instituições brasileiras, pública e privadas, tenham acesso aos programas de *Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation* - REDDs, que foram introduzidos na agenda da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas durante a 11ª Conferência das Partes (COP 11), em 2005 (MORAIS e MILARÉ, 2013, p. 367).

No que tange ao critério da adicionalidade mencionado pelo dispositivo sob análise, ele implica no fato de que as medidas para as reduções de emissões de gases de efeito estufa ou para a absorção de gás carbônico (CO<sub>2</sub>) da atmosfera terrestre deve ter sido em grau maior, ou seja, adicional, do que se não houvesse empreendido a medida. O parâmetro de adicionalidade referente à emissão de Gases de Efeito Estufa – GEE está previsto no artigo 12, ponto 5, alínea *c* do Protocolo de Kyoto<sup>15</sup>, incorporado à legislação brasileira via Decreto nº 144, de 2002.

Inserido pela Lei nº 12.727/2012, o §7º do artigo 41 do Código Florestal prescreve que o pagamento ou incentivo a serviços ambientais a que se refere o inciso I deste mesmo dispositivo legal serão prioritariamente destinados aos agricultores que se enquadrem na definição legal de pequena propriedade ou posse rural familiar<sup>16</sup>.

A segunda categoria do Programa é a compensação pelas medidas de conservação ambiental, que “ao contrário do pagamento, não representa uma remuneração direta, mas sim uma contraprestação indireta pela preservação ou uso sustentável do ambiente natural”

<sup>14</sup> Lei nº 12.187/2009: “Art. 4º A Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC visará:

VI - à preservação, à conservação e à recuperação dos recursos ambientais, com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional;

VII - à consolidação e à expansão das áreas legalmente protegidas e ao incentivo aos reflorestamentos e à recomposição da cobertura vegetal em áreas degradadas;

VIII - ao estímulo ao desenvolvimento do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões - MBRE.”

“Art. 9º. O Mercado Brasileiro de Redução de Emissões - MBRE será operacionalizado em bolsas de mercadorias e futuros, bolsas de valores e entidades de balcão organizado, autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM, onde se dará a negociação de títulos mobiliários representativos de emissões de gases de efeito estufa evitadas certificadas.”

<sup>15</sup> “Art. 12. Ponto 5. As reduções de emissões resultantes de cada atividade de projeto devem ser certificadas por entidades operacionais a serem designadas pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo, com base em: (c) Reduções de emissões que sejam adicionais as que ocorreriam na ausência da atividade certificada de projeto” (PROTOCOLO DE KYOTO, 1997).

<sup>16</sup> Dispõe o Código Florestal, no artigo 3º, inciso V, “pequena propriedade ou posse rural familiar: aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária, e que atenda ao disposto no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.”



(CARVALHO, 2016, p. 378). E está prevista no artigo 41, inciso II, do Código Florestal, transcrito abaixo.

Art. 41, II - compensação pelas medidas de conservação ambiental necessárias para o cumprimento dos objetivos desta Lei, utilizando-se dos seguintes instrumentos, dentre outros:

- a) obtenção de crédito agrícola, em todas as suas modalidades, com taxas de juros menores, bem como limites e prazos maiores que os praticados no mercado;
- b) contratação do seguro agrícola em condições melhores que as praticadas no mercado;
- c) dedução das Áreas de Preservação Permanente, de RL e de uso restrito da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, gerando créditos tributários;
- d) destinação de parte dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água, na forma da Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para a manutenção, recuperação ou recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de RL e de uso restrito na bacia de geração da receita;
- e) linhas de financiamento para atender iniciativas de preservação voluntária de vegetação nativa, proteção de espécies da flora nativa ameaçadas de extinção, manejo florestal e agroflorestal sustentável realizados na propriedade ou posse rural, ou recuperação de áreas degradadas;
- f) isenção de impostos para os principais insumos e equipamentos, tais como: fios de arame, postes de madeira tratada, bombas d'água, trado de perfuração de solo, dentre outros utilizados para os processos de recuperação e manutenção das Áreas de Preservação Permanente, de RL e de uso restrito. (CÓDIGO FLORESTAL, 2012)

Cabe reforçar que como as outras categorias do Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, a compensação pelas medidas de conservação ambiental apresenta rol não exaustivo de instrumentos (ou linhas de ação) a serem instituídos pelo Governo Federal visando que os objetivos da Lei Florestal sejam alcançados.

Classificado por MORAIS e MILARÉ (2013, p. 369) como integrante da categoria de compensação pelas medidas de conservação, o artigo 41, §2º, do Código Florestal, dispõe que o Governo Federal poderá criar diferenciação tributária para as empresas que industrializem ou comercializem produtos originários de propriedades ou posses rurais, que cumpram ou estejam em processo de cumprir os padrões e limites estabelecidos nos artigos 4º, 6º, 11 e 12, todos do Código Florestal.

Por um lado, “o benefício busca restringir o comércio de produtos florestais com aqueles que atendem às regras do Código, obrigando os demais proprietários e possuidores a buscar a regularização de seus imóveis” (LEHFELD *et al.*, 2015, p. 253). De tal modo que esta linha de ação possibilita o processo em cadeia, no qual as empresas visando a dedução de tributos preferencialmente irão comprar os produtos de proprietários regularizados, e, por



consequente, esta demanda estimulará os proprietários rurais a se regularizarem, seja para vender o produto por um preço melhor ou por não conseguir vendê-lo (CARVALHO, 2016, p. 386).

Por outro lado, “a implementação da determinação não é trivial, pois o sistema tributário nacional é muito rígido e a linha divisória entre o tratamento favorecido em função de uma política de intervenção econômica e o privilégio é muito tênue” (ANTUNES, 2014, p. 267).

Ademais, questionam MORAIS e MILARÉ se essas medidas de diferenciação tributária (compensatórias) não poderiam ser caracterizadas como uma forma de subsídio da produção agrícola nacional, no âmbito da Organização Mundial do Comércio, implicando no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. “[I]sso porque, por exemplo, ao reduzir impostos de insumos utilizados na produção agrícola, o Governo Brasileiro intervém na economia, adotando medidas que acabarão por reduzir os custos produtivos”, concluindo os autores que o Programa estará “acirrando mais uma vez o debate sobre os reflexos que as normas ambientais provocam sobre outras que garantem o livre comércio internacional” (2013, p. 369).

Conforme o artigo 41, §3º, do Código Florestal, os proprietários ou possuidores de imóveis rurais inscritos no Cadastro Ambiental Rural - CAR e que estejam de alguma forma ambientalmente irregulares, não poderão ser contemplados pelos incentivos constantes no artigo 41, inciso II, alínea *a a e*, do Código Florestal, enquanto as sanções não forem extintas. Ou seja, apenas não foi vedado o acesso aos proprietários/possuidores rurais especificados no dispositivo alhures ao benefício da compensação pela “isenção de impostos para os principais insumos e equipamentos, tais como: fios de arame, postes de madeira tratada, bombas d’água, trado de perfuração de solo, dentre outros utilizados para os processos de recuperação e manutenção das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito”, previsto no artigo 41, inciso II, alínea *f*, do Código Florestal.

A irregularidade ambiental pode ser caracterizada pelo inadimplemento ao cumprimento de Termo de Compromisso ou ao Programa de Regularização Ambiental – PRA, ou na hipótese de o proprietário/possuidor do imóvel rural estar sujeito a sanções por infrações dispostas na Lei Florestal, sendo que neste último caso poderá excepcionalmente ser abarcado pelo benefício se as sanções estiverem suspensas em virtude do disposto no Capítulo XIII – Disposições Transitórias, do Código Florestal (artigo 41, §3º, do Código Florestal).



Tendo como finalidade a recuperação e a manutenção de áreas prioritárias nas zonas de amortecimento<sup>17</sup> de Unidades de Conservação de Proteção Integral, os proprietários localizados nesta região poderão receber apoio técnico-financeiro para a compensação, nos moldes do artigo 36 da Lei nº 9.985/2000<sup>18</sup> (artigo 41, §6º, do Código Florestal)<sup>19</sup>. Tal linha de ação foi tida por ANTUNES como “medida de ‘justiça ambiental’ e que deve ser estimulada” e também mostra-se ser “altamente salutar” (2014, p. 270-271).

A terceira categoria do Programa corresponde aos incentivos para comercialização, inovação e aceleração das ações de recuperação, conservação e uso sustentável das florestas e demais vegetações nativas. Aqui se faz o parêntese quanto a expertise da lei florestal ao utilizar a expressão *uso sustentável das florestas* para indicar a finalidade desta medida. Assim, acompanha-se as conclusões de CARVALHO abaixo transcritas.

Temos visto uma tendência de sacralização da mata, visando tornar a mesma intangível, intocável, o que não é bom, nem para o ser humano e nem mesmo para a conservação da natureza, na medida em que a lei, por mais severa que seja, não conseguirá fazer com que cesse a pressão sobre os recursos naturais, principalmente em uma sociedade de consumo. Dessa forma, melhor permitir a utilização racional do que vedá-la em por absoluto, cobrindo com uma máscara irreal a exploração que, quando fora da lei, é geralmente feita ao alvedrio das questões que envolvam a sustentabilidade.

<sup>17</sup> Dispõe o artigo 2º, inciso XVIII, da Lei nº 9.985/2000: “zona de amortecimento: o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade.”

<sup>18</sup> Lei nº 9.985/2000: “Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

§1º. O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.

§2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§3º. Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.”

<sup>19</sup> Em relação a esta modalidade de compensação, CARVALHO faz a seguinte ressalva: “No entanto, há que se fazer uma diferenciação: em relação as zonas de amortecimento, ao contrário das APPs, além do dever de indenizar, a lei prescreve também o pagamento por serviços ambientais, devendo esta prescrição legislativa ser tomada com ressalvas. Isto porque, se o Estado houver indenizado aquelas áreas ‘perdidas’, impossibilitadas de uso por estarem em zona de amortecimento e que não sejam consideradas APPs legais (estas, não indenizáveis), não há que se falar em pagamento por serviços ambientais, pois a indenização já compensara o proprietário pela perda, representando o pagamento pelo serviço ambiental enriquecimento ilícito” (2016, p. 391).



É claro que algumas árvores possuem uma beleza cênica, um valor cultural ou ecológico inestimável, pelo que o corte seria uma transgressão aos princípios socioecológicos. No entanto, para estas, em particular, há a previsão do art. 70, II, a ser estudado *infra*, segundo o qual pode o poder público ‘*declarar qualquer árvore imune de corte, por motivo de sua localização, raridade, beleza ou condição de porta-sementes.*’ (2016, p. 383)

Os incentivos para a conservação e uso sustentável das florestas, conforme o artigo 41, inciso III, do Código Florestal, poderão exemplificativamente serem feitos com a: “a) participação preferencial nos programas de apoio à comercialização da produção agrícola; [e] b) destinação de recursos para a pesquisa científica e tecnológica e a extensão rural relacionadas à melhoria da qualidade ambiental.”

MORAIS e MILARÉ (2013, p. 370) citam como desdobramento desta categoria, o Programa de Aquisição de Alimentos (Lei nº 10.696/2003, alterado pela Lei nº 11.521/2011, e regulamentado pelo Decreto nº 6.447/2008). E também os cursos e treinamentos ofertados pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE e pela Agência Brasileira de Promoção de Exportação e Investimento, aos produtores brasileiros sobre os padrões internacionais dos produtos, as questões tarifárias e não tarifárias e possíveis imposições abusivas sanitárias e fitossanitárias.

A última categoria diz respeito aos incentivos que o Governo Federal poderá criar para financiar as atividades relacionadas à regularização da propriedade, conforme o artigo 41, § 1º e seus incisos, do Código Florestal, *in verbis*:

Art. 41. §1º. Para financiar as atividades necessárias à regularização ambiental das propriedades rurais, o programa poderá prever:

I - destinação de recursos para a pesquisa científica e tecnológica e a extensão rural relacionadas à melhoria da qualidade ambiental;

II - dedução da base de cálculo do imposto de renda do proprietário ou possuidor de imóvel rural, pessoa física ou jurídica, de parte dos gastos efetuados com a recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de RL e de uso restrito cujo desmatamento seja anterior a 22 de julho de 2008;

III - utilização de fundos públicos para concessão de créditos reembolsáveis e não reembolsáveis destinados à compensação, recuperação ou recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de RL e de uso restrito cujo desmatamento seja anterior a 22 de julho de 2008. (CÓDIGO FLORESTAL, 2012)

Como já mencionado, a proteção ambiental é um dever-direito de dimensão transindividual. Ou seja, o cidadão tem o direito de usufruir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como tem o dever de protegê-lo e mantê-lo sadio para as presentes e futuras



gerações. Considerando a função ambiental<sup>20</sup> da propriedade rural, as limitações administrativas, que “consistem em preceitos de ‘ordem pública’ que restringem o direito de propriedade, frequentemente aplicados em matéria florestal” (CARVALHO, 2017, p. 48), se justificam e são impositivas. Salvo quando há a restrição por completo ao direito de propriedade (por exemplo, desapropriação direta), o que impõe a devida indenização, deverá o proprietário arcar completamente com as despesas para regularizar ambientalmente o imóvel.

E justamente para auxiliar os proprietários nesta tarefa, via de regra, tida por muitos como árdua e dispendiosa, a Lei Florestal estabelece na quarta categoria do Programa, medidas que venham a facilitar o financiamento das atividades de regularização ambiental da propriedade rural, sobretudo aquelas com o fim de adequação das Áreas de Reserva Legal, Áreas de Preservação Permanente – APP e Áreas de uso restrito.

Importante se faz a anotação de que, consoante o artigo 42 do Código Florestal<sup>21</sup>, os responsáveis por desmatamentos realizados sem autorização ou licença nos imóveis rurais, antes de 22/07/2008, em áreas onde não era vedada a supressão, poderão participar do programa governamental de conversão da multa prevista no artigo 50 do Decreto nº 6.514/2008<sup>22</sup>.

Esclarece-se de que tal medida não se trata de uma anistia - um perdão àquele que desmatou antes de 22/07/2008 -, isso porque, ele ainda será sancionado pela conduta, mas com a possibilidade de ter a multa convertida em serviços ambientais<sup>23</sup> através de um programa governamental federal. Alternativa símile ao que já estava disposto no artigo 5º, §3º, do Decreto nº 7.029 e no artigo 72, §4º, da Lei nº 9.605/98.

<sup>20</sup> “A função ambiental impõe ao proprietário não apenas um dever de abster-se de determinadas atividades (nocivas ambientalmente), como também é fonte de obrigações de fazer no sentido de orientar uma utilização ambientalmente responsável para obtenção de benefícios tanto econômicos como ambientais. Assim, a função ambiental não está no exterior do direito de propriedade, mas compõe seu conteúdo interno, conceitual e constitutivo” (CARVALHO, 2017, p. 28).

<sup>21</sup> ANTUNES adverte que esta “norma é inócua, pois antes os prazos de prescrição e os prazos concedidos para a efetivação do atendimento às obrigações de manutenção das Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal, as Possíveis sanções são inaplicáveis” (2014, p. 271-272).

<sup>22</sup> Dispõe o Decreto nº 6.514/2008: “Art. 50. Destruir ou danificar florestas ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, objeto de especial preservação, sem autorização ou licença da autoridade ambiental competente: Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por hectare ou fração.”

<sup>23</sup> Os serviços ambientais para preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente, conforme o artigo 140 do Decreto nº 6.514/98, podem ser das seguintes formas: “I - execução de obras ou atividades de recuperação de danos decorrentes da própria infração; II - implementação de obras ou atividades de recuperação de áreas degradadas, bem como de preservação e melhoria da qualidade do meio ambiente; III - custeio ou execução de programas e de projetos ambientais desenvolvidos por entidades públicas de proteção e conservação do meio ambiente; e IV - manutenção de espaços públicos que tenham como objetivo a preservação do meio ambiente.”



Como a normatização da Cota de Reserva Ambiental - CRA esta inserta no Capítulo X do Código Florestal (vide artigos 44 a 50), considera-se ser este um instrumento econômico de política pública ambiental que compõe o Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, mas que a própria Lei Florestal amplia sua incidência para os outros níveis federativos<sup>24</sup>.

Sem pretensões de aprofundamento do tema, destaca-se que ainda não se está bem definido se a Cota de Reserva Ambiental – CRA pertence a alguma das categorias apresentadas pelo Programa ou é se um tipo *sui generis*. Aliás, é a futura regulamentação deste instrumento que deixará mais claro qual o regime que a Cota de Reserva Ambiental – CRA está sujeita, por exemplo, se poderá ser classificada ou não como Pagamento por Serviços Ambientais.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Instituído pelo atual Código Florestal, o Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, é uma tentativa do legislador infraconstitucional de propor novas estratégias ao Poder Executivo Federal, que aliem os intentos protetivos ambientais voltados às florestas e as demandas pelos recursos naturais para a produção agropecuária, visando a promoção do princípio do desenvolvimento ecologicamente sustentável e a progressividade.

Para tanto, inspirados nos mecanismos econômicos, são elencadas na Lei Florestal categorias e linhas de ação que podem ser instituídas exclusivamente pelo Governo Federal, para que se sejam adotadas tecnologias e boas práticas harmonizadoras entre a proteção florestal e a produção agropecuária, para que se alcance a redução de impactos ambientais.

As categorias podem ser divididas no (a) o pagamento por serviços ambientais, (b) a compensação pelas medidas de conservação ambiental, (c) os incentivos para a conservação e

<sup>24</sup> “Art. 45. A CRA será emitida pelo órgão competente do Sisnama em favor de proprietário de imóvel incluído no CAR que mantenha área nas condições previstas no art. 44” (CÓDIGO FLORESTAL, 2012).

O Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, conforme o artigo 6º e incisos, da Lei nº 6.938/1981 alterado pela Lei nº 8.028/1990, tem a seguinte composição: (a) órgão superior: Conselho de Governo; (b) órgão consultivo e deliberativo: Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA; (c) órgão central: Ministério do Meio Ambiente - MMA; (d) órgãos executores: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio; (e) órgãos seccionais: órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; (f) órgãos locais: órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.





uso sustentável das florestas e (d) os incentivos à regularização das propriedades. E as linhas de ação, frisa-se apresentadas de forma exemplificativa, são concatenadas com as respectivas categorias.

Sem maiores delongas quanto a constitucionalidade ou não de uma lei interferir na gestão dos órgãos executivos, isso porque o Código Florestal recentemente passou por provação jurisdicional e este item, na época, não foi aduzido, posiciona-se pela tese de que o Programa poderia também ser estendido para os outros entes federativos, tendo em vista a competência concorrente em matéria ambiental.

Sobretudo porque as categorias e linhas de ação do Programa se mostram extremamente relevantes para auxiliar na reversão do cenário de desmatamento e de propriedades rurais ambientalmente irregulares, bem como para estimular, via recompensas, àqueles que preservam, mantêm e ampliam as áreas de florestas acima do legalmente esperado.

Outro ponto é quanto o caráter meramente autorizativo do artigo 41 do Código Florestal. De tal modo que o Governo Federal não está efetivamente obrigado a instituir o Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, o que pode influenciar diretamente na executividade do mesmo, haja vista que pode se tornar uma medida legal com pouca repercussão prática.

O que será uma grande perda para a tutela ambiental, dado que estratégias novas, que guardam consonância com a realidade do país, que aspiram a justiça na distribuição da responsabilidade estatal e coletiva quanto a proteção das florestas nacionais e a recompensação daqueles que mantêm a natureza verde em proporção maior e/ou melhor do que o legalmente esperado, não serão exploradas na amplitude que poderiam e deveriam.

## **5 REFERÊNCIAS**

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Comentários ao novo Código Florestal*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

BARBOSA, Kelly de Souza; LEHFELD, Lucas de Souza. A atemporalidade da tela de Johann Moritz Rugendas em relação ao desmatamento na Mata Atlântica. In: TRINDADE, André Karam; KARAM, Henriete (Orgs.). *Anais do Colóquio Internacional de Direito e Literatura (CIDIL): as ilusões da verdade e as narrativas processuais*, Porto Alegre, 2018. p. 514-532. Disponível em: <http://seer.rdl.org.br/index.php/anacidil/article/view/357/pdf>. Acesso em: 25 ago. 2018.



CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei da Câmara nº 30, de 2011 – Código Florestal*. Brasília, 2011. Disponível em:

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/100475>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

CARVALHO, Délton Winter de. *Gestão Jurídica Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

CARVALHO, Lucas Azevedo de. *O novo Código Florestal comentado: artigo por artigo*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas: uma proposta de reeleitura do art. 61, §1º, II, e, da Constituição Federal. *Texto para Discussão 122*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, fev. 2013.

Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-122-limites-da-iniciativa-parlamentar-sobre-politicas-publicas-uma-proposta-de-releitura-do-art.-61-ss-1o-ii-e-da-constituicao-federal>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

LEHFELD, Lucas de Souza; CARVALHO, Nathan Castelo Branco de; BALBIM, Leonardo Nassif. *Código Florestal comentado e anotado: artigo por artigo*. 3. ed. São Paulo: Método, 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MACHADO, Paulo Affonso Leme (a). Inovações na legislação ambiental brasileira: A proteção das florestas. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 10, n. 19, p.11-21, 01 jun. 2013. Disponível em:

<<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/344/252>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

MORAIS, Roberta Jardim de; MILARÉ, Lucas Tamer. Capítulo X – Do programa de apoio e incentivo à preservação e recuperação do meio ambiente: Art. 41 e Art. 42. p. 359-372. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Coords.). *Novo Código Florestal: comentários à Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e do Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

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



## **AGRADECIMENTO**

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Programa de Excelência Acadêmica (Proex).