

AS PRINCIPAIS SANÇÕES PREMIAIS NO NOVO CÓDIGO FLORESTAL: A SUPERAÇÃO DO DOGMA KELSENIANO EM DIREÇÃO A UMA SOCIEDADE RESILIENTE

THE MAIN PREMIAIS SANCTIONS ON NEW FOREST CODE: OVERCOMING THE DOGMA KELSENIANO TOWARD A RESILIENT SOCIETY

*Abraão Soares Dias dos Santos Gracco¹
Marcela Vitoriano e Silva²*

Resumo: A partir do século XX o Direito foi provocado a ampliar as suas funções, especialmente em virtude da evolução histórica da humanidade, do aumento da complexidade social e da diversificação do quadro de direitos humanos; deixou de ser meramente repressivo e punitivo para se tornar um instrumento de promoção das mudanças necessárias na sociedade. A crescente utilização das denominadas sanções premiais, principalmente na seara ambiental, denuncia esse fenômeno. Com efeito, o Novo Código Florestal traduz, entre outras sanções premiais, a Cota de Reserva Ambiental, o Pagamento por Serviços Ambientais e diversas ações pontuais no âmbito do Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente que se relacionam com a Reserva Legal e a Área de Preservação Permanente.

Palavras-chaves: Sanções Jurídicas; Sanção Premial; Função Promocional do Direito; Novo Código Florestal.

Abstract: In the twentieth century the Law was provoked to expand its functions, especially in view of the historical evolution of humanity, of increasing social complexity and diversification of human rights; no longer merely repressive and punitive to become an instrument for the promotion of necessary changes in society. The increased use of the named premiais sanctions, especially in the environmental law, denounces this phenomenon. Indeed, the New Forest Code translates among other premiais sanctions the Quota of Environmental Reserve, Payment for Environmental Services and various specific actions under the Programme of Support and Incentives to the Preservation and Recovery of the environment that relate to the Legal Reserve and Permanent Preservation Area.

Keywords: Legal Sanctions; Premial Sanction; Promotional Function of Law; New Forest Code.

¹ Mestre e Doutor em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

² Mestranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara – ESDHC; Especialista em Direito Ambiental pelo Centro de Estudos Jurídicos – CEAJUFE; Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUCMinas.

1 INTRODUÇÃO

A clássica imagem do Direito como um instrumento repressivo, que age impondo uma punição quando há violação das normas de conduta prescritas. Essa definição lhe pode ser atribuída desde o seu nascimento até os dias atuais, pois desde sempre incide como uma forma de reprimenda e de castigo dos atos não tolerados pela sociedade.

A sua finalidade precípua é, então, controlar os atos dos indivíduos, mantendo a ordem e a estabilidade social e, por conseguinte, criando um estado de segurança. Para atingir os resultados a que se propõe precisa coibir os atos que interfiram nessa situação de ordem, estabilidade e segurança. O instrumento que utiliza para o alcance destes objetivos é a sanção, com a sua imposição coativa, se necessário for.

Todavia, a partir da 2ª metade do século XX e, mais propriamente, com o advento do paradigma do Estado Democrático de Direito, a finalidade do Direito se amplia. A evolução histórica da humanidade, sobretudo a construção de um núcleo de direitos fundamentais que extrapolam a garantia da esfera de liberdade dos indivíduos e a compreensão de novas necessidades humanas e sociais, ocasionaram mudanças no Direito.

Várias podem ser enumeradas, mas a que se destaca neste trabalho é a redefinição da função do Direito. O simples exercício do seu papel clássico não é mais suficiente para atender as complexas e atuais demandas de uma sociedade fluida. A sua atuação não pode mais estar centrada, exclusivamente, nos atos negativos realizados pelos indivíduos e na medida da punição a ser-lhes imposta.

Nesta perspectiva, há uma releitura dos institutos e instrumentos jurídicos, além de incremento de outros mecanismos para o desenvolvimento das novas funções. O uso da denominada sanção premial ou sanção positiva é um deles. Não que estivesse ausente no sistema jurídico em tempos passados. Porém, a sua expressão era ínfima e pontual. Hoje, em forte ascensão.

O Direito Ambiental, dada as suas peculiaridades, é uma disciplina que evidencia as transformações do Direito na modernidade e a expansão das suas funções. Entre elas, ressalta-se a função promocional do Direito – na expressão empregada por Bobbio –, que para o seu desempenho utiliza, em larga medida, das sanções premiaias ou positivas.

Ao visualizar esse quadro, o presente trabalho buscou identificar e discutir a presença das sanções premiaias em uma legislação ambiental recente: o Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/12). Com isso, pretende-se demonstrar a ascensão das sanções premiaias no ordenamento jurídico brasileiro, os efeitos da sua previsão normativa e a sua

correlação com as novas funções do Direito. Para isso adota-se como marco a teoria da sustentabilidade de José Eli da Veiga, que direciona para uma nova concepção de desenvolvimento, a ser fomentado pelo Poder Público. Outrossim, a metodologia de abordagem é dedutiva-indutiva, que direciona para a hipótese segundo a qual as sanções premiais representam poucos avanços na controvertida legislação.

2 A SANÇÃO JURÍDICA NO PARADIGMA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: A SUPERAÇÃO DO DOGMA KELSENIANO

O Direito moderno como um sistema racionalizado para fins de solução de problemas complexos, além de condições de possibilidades também é voltado para o controle social. Desse modo é estruturado em normas jurídicas que expressam condutas exigidas ou permitidas, ou seja, prescrevem *como* e *quando* o indivíduo pode agir (NADER, 2012, p. 83). Acoplados a estes comandos estão as sanções jurídicas, que incidem no caso de seu descumprimento.

Todavia, as normas também podem prescrever uma conduta desejada (ação ou omissão) e atribuir ao seu cumprimento uma sanção positiva, fomentando ou recompensando a sua prática.

Para Bobbio (2001, p. 161), “o principal efeito da institucionalização da sanção é a maior eficácia das normas [...]”. É um mecanismo que objetiva forçar a execução da norma, ora inibindo uma conduta proibida, pelos efeitos negativos da sanção; ora estimulando conduta desejada, pelos efeitos positivos da sanção.

Então, as sanções podem ser divididas, basicamente, em duas espécies: 1) punitivas ou repressivas e 2) premiais ou compensatórias. Estas espécies também são denominadas, respectivamente, de negativas ou positivas, em razão do tipo da conduta que determina a sua imposição, dos seus efeitos e da sua função.

As sanções punitivas ou repressivas incidem nas hipóteses em que uma conduta viola determinada norma jurídica. Já as sanções premiais ou compensatórias são aquelas decorrentes de uma conduta positiva, de resultados benéficos para a sociedade. Em outras palavras: enquanto a sanção negativa reprime condutas proibidas, a sanção positiva estimula as desejadas. As primeiras equivalem a uma penalidade, as segundas equivalem a um prêmio.

Quando o Direito pretende estimular certos comportamentos no meio social utiliza-se das sanções premiais, prevendo que uma determinada ação ou omissão será recompensada de alguma forma.

Alguns autores se referem, também, a chamada *sanção premial*, partindo do entendimento de que a sanção é *estímulo à efetividade da norma*. Denominam por *sanção premial* o benefício conferido pelo ordenamento como incentivo ao cumprimento de determinada obrigação. (NADER, 2012, p. 88)

Importa salientar que a preocupação não é com a validade da norma, resolvida no âmbito da dogmática. Mas, o enfoque das sanções, em especial as premiais, dar-se pela dimensão zetética da eficácia.

A respeito das sanções premiais discorre Tella & Tella:

As sanções negativas são os castigos, e as positivas, as recompensas. Ambas têm em comum o reforço do cumprimento das normas, porém o fazem de forma antagônica: as negativas, castigando o infrator do dever; as positivas, premiando o que o cumpriu. Dentro das negativas entram tanto as sanções *repressivas* ou penais como as *restitutivas*, civis ou administrativas. [...] Entretanto, sempre é maior o número de castigos em comparação com a importância muito menor do prêmio. Assim, quando se fala de sanção jurídica, pensamos, sobretudo, nos castigos. De fato, não há um código de prêmios paralelo ao Código Penal. As sanções positivas merecem mais o nome de *incentivos* ou *vantagens* que o de sanções propriamente ditas, apesar de alguns usarem o termo pouco comum, e até à primeira vista contraditório, de *sanções premiais*. (TELLA; TELLA, 2008, p. 45)

Nesse contexto, Bobbio (2007) relaciona as seguintes espécies de sanções premiais: prêmio econômico (uma compensação em dinheiro); bem social (passagem para um *status* superior); bem moral (honorarias); e bem jurídico (privilégios). Destaca que estas sanções possuem a função retributiva ou compensatória, enquanto as sanções negativas teriam funções retributivas e reparadoras.

Tradicionalmente a sanção jurídica possui uma natureza repressiva ou restitutiva, na medida em que visa “punir” o transgressor da norma jurídica ou reparar os efeitos negativos da conduta. Esta natureza da sanção jurídica está estritamente relacionada com a função que o Direito exercia inicialmente, como sistema regulador e limitador das atuações humanas. Ou seja, corresponde a concepção do Direito como um conjunto estruturado de normas voltadas para a fixação dos limites permissivos das ações humanas e, desta forma, a uma concepção negativa do Direito.

Nas palavras de Guyau, “a *ordem* social foi, com efeito, a origem histórica do castigo, e a pena era, no início [...], apenas uma compensação, uma indenização material exigida pela vítima ou por seus parentes” (2007, p. 35).

A imagem do Direito era um sistema repressivo, coativo, que tinha como função coibir as condutas indesejadas e prejudiciais à sociedade. Nesta perspectiva a sanção como pena era a concepção dominante e, por vezes, única. Isso não significa que na Antiguidade e na Idade Média não existiam as sanções positivas, mas elas eram tão ínfimas e pontuais,

amalgamadas entre Direito e religião, que dificilmente eram concebidas na definição de sanção. Apresentavam-se, mais comumente, na forma de honrarias e condecorações e eram vistas, conforme afirma Guyau, como privilégios (2007, p. 62), em uma sociedade de castas sem mobilidade social.

Por sua vez, Kelsen reconhece a existência das sanções premiais ou positivas, mas afirma que elas possuem uma natureza secundária.

As modernas ordens jurídicas também contêm, por vezes, normas através das quais são previstas recompensas para determinados serviços, como títulos e condecorações. Estas, porém, não constituem característica comum a todas as ordens sociais a que chamamos Direito nem nota distintiva da função essencial destas ordens sociais. Desempenham apenas um papel inteiramente subalterno dentro destes sistemas que funcionam como ordens de coação. (1998, p. 37)

Portanto, no pensamento de Kelsen permanece a concepção primordial do Direito como sistema coativo e repressivo. Bobbio (2007, p. 3) relata que o pensamento de Thomasius se inseria na mesma linha de Kelsen, pois concebia o Direito como um conjunto de normas negativas, exclusivamente. Por essa influencia kelseniana no decorrer do século passado, as sanções premiais não tiveram uma larga utilização. Alguns autores, de viés ainda mais radical, chegaram até mesmo a negar a sua existência, tendo em vista a ideia de que a sanção estaria sempre atrelada à ideia de penalidade. Dessa forma, seria ilógico enquadrar uma premiação como espécie de sanção, conforme expõe Bobbio:

Na teoria geral do direito contemporânea, ainda é dominante a concepção repressiva do direito. [...] a concepção dominante é certamente a que considera o direito como ordenamento coativo, estabelecendo, assim, um vínculo necessário e indissolúvel entre direito e coação. (2007, p. 7)

Contudo, essa imagem do Direito vem mudando, especialmente a partir do final do Estado Social quando o Estado deixou de substituir a vontade coletiva e passou a estimular e a promover condutas individuais de caráter coletivo. Nesse período a concepção do Direito exigiu a expansão de suas funções para além da repressiva, com o objetivo proporcionar uma tutela mais efetiva e integral às demandas de uma sociedade cada vez mais especializada.

A teoria geral do direito, na contemporaneidade, concebe o direito, não apenas na sua função repressiva, mas também na sua função promocional. Bobbio afirma que, na teoria geral do direito contemporâneo, ainda é dominante a concepção repressiva do direito, entendendo-se o direito como ordenamento coativo. Contudo, com o aumento das normas de organização, característico do Estado contemporâneo, torna-se cada vez mais usual a técnica do encorajamento de uma conduta, de modo a abandonar a tradicional imagem do direito como ordenamento

protetor-repressivo, dando-se destaque ao ordenamento jurídico como função promocional (DANTAS, 2013, p. 12-13).

As transformações que ocorreram na transição para o presente século motivaram um processo de aprimoramento da justificação e da aplicabilidade do Direito (GÜNTHER, 2004). Disso resulta na ampliação das suas funções e na modificação da forma de estruturação das suas normas, adequando-se às novas exigências sociais. O legado dessa transição para um novo modelo de ordenamento jurídico, construído com normas de natureza múltipla direciona para as sanções premiaias como normas da mesma grandeza que as sanções negativas, rompendo-se, definitivamente, com o dogma kelseniano.

3 AS SANÇÕES PREMIAIS EM UMA SOCIEDADE RESILIENTE

A configuração de uma sociedade dinâmica exige uma alta capacidade de adaptação e flexibilidade do Direito, em contraponto a um direito estático e estruturado em condutas prescritivas fechadas, conservadoras, em que o foco é a construção de uma barreira de contenção de atos rejeitados pela sociedade.

Contemporaneamente a sociedade assume características inovadoras e complexas que ao lado do avanço da ciência jurídica, da crise do positivismo, da construção de um quadro de direitos fundamentais de natureza plúrima, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado, e da expansão das atribuições do Estado fizeram por alterar, na essência, as funções desempenhadas pelo Direito, em uma sociedade resiliente:

O modelo de desenvolvimento global atual é insustentável. Não podemos mais presumir que nossas ações coletivas não irão desencadear pontos de ruptura ao ultrapassarem-se limiares ambientais, arriscando a ocorrência de danos irreversíveis tanto aos ecossistemas quanto às comunidades humanas. Ao mesmo tempo, esses limites não devem ser usados para impor tetos de crescimento arbitrários aos países em desenvolvimento que buscam retirar seu povo da pobreza. De fato, se não resolvermos o dilema do desenvolvimento sustentável, corremos o risco de condenar até 3 bilhões de membros da nossa família humana a uma vida de pobreza endêmica. Nenhum desses resultados é aceitável e precisamos encontrar um novo caminho. (Painel de Alto Nível do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre Sustentabilidade Global. Povos Resilientes, Planeta Resiliente: um Futuro Digno de Escolha. Nova York: Nações Unidas, 2012, p. 19)

Ao lado da função repressiva e passiva, agindo coercitivamente sobre os membros da sociedade de forma a resguardar a ordem social, o Direito precisou diversificar as suas funções e estruturas, de modo a atender as novas demandas sociais. A regulação da sociedade não se restringe mais a uma atuação passiva, isto é, em que o Direito só entra em cena quando

há a ocorrência de atos proibidos e indesejados, para a sua expurgação, de maneira coativa, como outrora realizava o positivismo.

O incremento dos deveres do Estado e, especialmente, da garantia do exercício e promoção dos direitos fundamentais, provocou, de forma reativa, a assunção da função promocional do Direito. Esse quadro pós-positivista, mais preocupado com a efetividade do que com a validade do Direito, consiste em concretizar a correção de injustiças históricas e desigualdades sociais, atribuindo aos direitos fundamentais uma dimensão ainda não experimentada na ordem jurídica, removendo obstáculos para o pleno desenvolvimento e igual respeito e consideração aos seres vivos.

A concepção clássica do Direito repressor se liga, basicamente, à definição de limites de atuação dos indivíduos ou grupos sociais e à fixação de critérios e condições para o exercício de certas atividades. A concepção moderna agrega a estas frentes de atuação do Direito a criação de mecanismos de fomento e subsídio a ações desejadas.

Dantas explana sobre a diferenciação entre estas duas concepções:

A diferença primordial entre o ordenamento protetivo-repressor e o promocional reside no fato de que ao primeiro interessam os comportamentos socialmente não desejados, considerando que o seu objetivo é impedir, ao máximo, a sua prática, enquanto que ao ordenamento jurídico promocional interessam os comportamentos socialmente desejáveis (DANTAS, 2013, p. 14).

Assim, as sanções positivas e negativas refletem qual a função que o Direito está buscando exercer com a criação de uma determinada norma jurídica que acopla em sua estrutura uma dessas duas sanções. As sanções negativas representam o direito passivo, repressivo, controlador, já que as sanções se prestam a atuar coercitivamente. As sanções positivas, ao contrário, representam um direito ativo, que exerce funções afirmativas, garantistas, propulsoras das mudanças sociais, conforme fundamenta Dantas:

A sanção premial é a expressão da função promocional do direito. [...] Sem sombra de dúvida, a sanção premial implica no papel transformador da sociedade, na medida em que aumenta a participação popular na condução das políticas públicas ao praticarem atos socialmente desejados e incentivados pelo Estado, em troca de uma recompensa, de um prêmio. [...] Esses comportamentos socialmente desejados e incentivados podem acabar sendo incorporados pelo inconsciente popular, de modo a serem condutas esperadas, colocando em xeque comportamentos pretéritos, vistos, agora, como nocivos. Dessa maneira, a sociedade evolui, e, em consequência, o direito como ordem social também se transforma. (2013, p. 15-16)

No panorama atual desenhado pelas sociedades modernas há um resgate e aprimoramento das sanções premiaias, que saíram da teoria geral do direito para serem

efetivamente utilizadas e aplicadas em todo o ordenamento, visando ao desempenho exitoso das novas funções do Direito e a consecução das finalidades delas decorrentes, como a integração social.

As sanções premiaias explicitam a função promocional do Direito e a transferência de um perfil estático ou conservador para um perfil dinâmico e transformador. Elas atuam na esfera privada provocando estímulos para a realização das condutas prescritas, visando à obtenção da recompensa prevista.

Em uma perspectiva de médio e longo prazo funcionam como um instrumento de educação social, direcionando a atuação dos indivíduos para um modelo desejado e, desta forma, alterando os costumes e a cultura de uma determinada sociedade.

A sociedade muda o Direito e o Direito muda a sociedade. Da mesma forma que o Direito é reflexo do meio onde se insere, ele também interfere no modo como este meio (sistema social) se organiza, se estrutura e se relaciona. É um processo de interação com dualidade de efeitos.

Promover mudanças sociais é uma das funções do atual Direito, orientado pelos critérios ou conteúdos de justiça e pelo sistema de valores de uma determinada sociedade. As sanções premiaias são um importante instrumento no desenvolvimento e eficácia desta função.

4 A APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PREMIAIS NO DIREITO AMBIENTAL PARA ALÉM DO ASPECTO ECONÔMICO

O Direito Ambiental deflagra o perfil do Direito na contemporaneidade, com as novas funções que este assume. De sistema reflexivo, repressivo e regulador das práticas sociais, torna sistema transformador, reformulador e incentivador, buscando uma conformação ideal da sociedade e das condutas realizadas pelos seus membros.

Anteriormente atuava a partir da realização de atos em desconformidade às suas prescrições e se modificava a partir das exigências sociais. Portanto, detinha uma natureza passiva, reflexiva. Na atualidade, assume uma natureza dual – ativa e passiva. Embora permaneça, de forma preponderante, a sua natureza passiva, o Direito vem progressivamente atuando de forma ativa, induzindo e impondo transformações sociais.

Como salientado anteriormente, a problemática ambiental foi uma dos fatos propulsores do incremento de novas funções no Direito. A introdução desta temática nos ordenamentos jurídicos internos e internacionalmente trouxe, também, uma necessidade de releitura e revisão das suas estruturas e institutos, um verdadeiro giro na ciência jurídica.

A solução para a problemática ambiental em que os seres vivos se inserem na atualidade requer a assunção da função ativa do Direito, pois aguardar a sua intervenção somente nos casos de inobservância dos seus preceitos significa extirpar os efeitos da proteção jurídica do meio ambiente. Para que se mantenha o equilíbrio ecológico é necessário uma constante atuação por parte de todos os membros da sociedade e pelo Poder Público no sentido de viabilizar novos padrões de produção e consumo.

Como o estilo de vida contemporâneo ainda se mantém às custas de uma alta exploração e degradação do meio ambiente, que afeta as diversas formas de vidas, o Direito precisa assumir um caráter transformador da realidade social, estimulando outros padrões de comportamento, de modo a erradicar as mazelas do século passado: a pobreza e as desigualdades sociais.

O modelo de pensamento dominante na ciência econômica sempre foi mecânico e fascinado pela idéia de equilíbrio. A prevalecente suposição de que o sistema econômico poderia atingir um “ótimo” sempre ignorou a união entre os sistemas econômicos e bióticos, além de desdenhar a existência de limites naturais. Nos modelos econômicos convencionais, os fatores que devem ser maximizados são utilidades individuais e não as necessidades de um sistema biótico. Conseqüentemente, as políticas econômicas ficaram cegas para quaisquer condicionantes de ordem ecológica. [...]

Há um novo requisito que exige ajustes em ultrapassadas concepções do desenvolvimento: a sustentabilidade ambiental do crescimento e da melhoria da qualidade de vida. Trata-se de um imperativo global que chegou para ficar, em virtude da percepção que a biosfera, em níveis global, regional, nacional e local, está sendo submetida a pressões insuportáveis e prejudiciais para o próprio desenvolvimento e as condições de vida. (VEIGA, 2010, p. 51; 187)

Disso resulta a intensificação do uso das sanções premiais no âmbito legislativo e o aprimoramento de uma interpretação pós-positivista dos valores fomentados nesta sociedade. Nessa perspectiva nota-se a exigência de uma hermenêutica que entrelaça valores morais com comandos imperativos para implementação de institutos jurídicos fomentadores de um desenvolvimento viável, ambientalmente sustentável e socialmente justo.

Nesta nova lógica funcional do Direito, a política ambiental não pode ficar adstrita à atuação corretiva do Poder Público quanto à degradação ambiental. Exige-se uma postura proativa no sentido de contemplar um campo de atuação ainda mais amplo, de modo a estimular condutas ambientalmente sustentáveis na promoção de valores aceitos por uma sociedade plural.

Com efeito, o alvo central da política ambiental é a imposição de limitações quantitativas e qualitativas de exploração dos recursos naturais finitos, voltados para as condições de realização das necessárias atividades econômicas. É um mecanismo de controle

dos impactos ambientais e, conseqüentemente, de manutenção do estado de equilíbrio da natureza. Porém, não mais suficiente, uma vez que a sanção premial descortinou que além de limites o Direito é condições de possibilidades emancipatórias.

O sucesso da política ambiental depende do desenvolvimento de uma consciência ambiental que provoca uma mudança de postura dos circularmente afetados, ou seja, na dimensão difusa do Direito Ambiental, até mesmo o degradador é considerado afetado. Isso em razão de que os atos de todos influenciam no nível de governança ambiental e no seu resultado: a higidez ou afrouxamento do equilíbrio ecológico.

Por esta razão a educação na sustentabilidade ganha um enfoque “que exige um nível de profundidade que [...] deverá catalisar mecanismos de emancipação para a durabilidade e a estabilidade de relações altruísticas.” (SANTOS GRACCO; NEPOMUCENO, 2013, p.11). Insta salientar que houve a definição de uma política nacional de educação ambiental, regulada pela Lei nº 9.795/99, a qual tem como objetivos desenvolver uma compreensão integrada de meio ambiente, em suas múltiplas e complexas relações; de estimular a formação e o fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental; e, ressalta-se, incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entre outros, nos termos do art. 5º da referida Lei.

Assim, a política nacional de educação ambiental não está desvinculada da política ambiental, podendo ser vislumbrada como uma política setorial e específica integrante daquela política geral.

E, como não é possível afastar a crise ambiental sem mudar a compreensão sobre o meio ambiente, a educação ambiental ganha papel de destaque nesta política emancipatória das posturas dos afetados.

A política ambiental possui como fim último o alcance do desenvolvimento sustentável, o que pressupõe a substituição do atual modelo de exploração da natureza e de transformação do estilo de vida e modo de organização das sociedades modernas.

Uma vez que o desenvolvimento sustentável é um grande desafio, que só será alcançado se houver, além da regulação consistente e adequada, uma mudança cultural. Para provocar esta mudança o Direito deve atuar como indutor e propulsor de novos comportamentos e costumes e, sobretudo, como agente mediador da reconstrução da relação ser humano – meio ambiente, não mais numa relação antropocêntrica sujeito-objeto, mas a partir da compreensão para uma relação sujeito-sujeito, de modo que o meio ambiente deixa de ser “um bem para si” (o ser humano), emancipando-o para “um bem em si” (o meio ambiente, com todos os seus elementos, incluído o humano).

No desempenho deste papel pelo Direito, as sanções premiaias se revelam um importante instrumento jurídico capaz de atingir os fins da função promocional do Direito. As sanções premiaias atuam no campo psicológico dos membros da sociedade, gerando estímulos para a prática do ato prescrito. Ao lado deste caráter incentivador, elas assumem um caráter educacional, na medida em que permitem a inserção de novos valores, conceitos e formas de compreensão da realidade.

Porém, para que as transformações sociais sejam efetivas e se enraízem é preciso que as sanções incidam no campo interno dos indivíduos, ou seja, agindo no psíquico e no intelecto para que as condutas desejadas sejam reiteradas, constantes e duradouras. Se as sanções premiaias não causarem este efeito, representarão medidas efêmeras e ineficazes. Por isso, é preciso que o destinatário da sanção premial tenha consciência das finalidades – diretas e indiretas – da aplicação da sanção premial. Então, no momento da sua incidência deve se garantir meios para que, de fato, haja este mecanismo de conscientização.

Embora o caráter educacional da sanção premial lhe é intrínseco, já que gera, ainda que de forma tênue e indireta, a compreensão pelo indivíduo da natureza benéfica da ação premiada, este efeito pode ser efêmero, pois mesmo tendo percebido a importância do ato pode não considerá-lo como diretriz de ações futuras. Assim, para que os efeitos das sanções premiaias sejam constantes e para que este instrumento não precise ser eternamente empregado, é essencial que ela seja fortalecida por medidas educacionais que estimulem a compreensão da conduta ora fomentada, de modo que possa ser cumprida por um imperativo ético e não mais econômico.

5 OS TRAÇOS CARACTERÍSTICOS DAS PRINCIPAIS SANÇÕES PREMIAIS INSTITUÍDAS NO NOVO CÓDIGO FLORESTAL

Aprovado no contexto de um intenso acirramento entre a vertente ambientalista e ruralista sobre as concepções da utilização dos bens ambientais³, a Lei nº 12.651/12 (Novo Código Florestal) utiliza a sanção premial como medida de estímulo a comportamentos que contribuem para a preservação da qualidade ambiental. Várias são as sanções premiaias nela previstas que podem ser classificadas, em sua maioria, por sanções premiaias da espécie

³ Embora não seja o foco do presente trabalho, mesmo respeitando parte da doutrina defensora de que a lei 12.651/12 “nasceu marcada pela polêmica e por fortes debates, nem sempre com a necessária isenção e análise [...]. Fato é que no calor dos debates e na virulência de posturas preconcebidas poucos leram a lei e poucos, de fato, sabem o que nela está contido” (ANTUNES, 2013, p. 1), é inexorável o entendimento que algumas medidas como a retirada da obrigatoriedade da averbação em cartório da Reserva Legal foi um retumbante retrocesso.

econômica. Isso em razão da natureza do prêmio, pois aqueles que realizam a conduta prevista obtêm benefícios financeiros como recompensa, denominados assim de instrumentos econômicos da política ambiental que na concepção de Thomé:

Variadas são as justificativas para a utilização de instrumentos econômicos. Inicialmente, justificam-se como complementação do direito regulamentar, inserindo em seu bojo instrumentos incitativo. Além disso, a adoção do referido instrumento também facilita a integração da dimensão ambiental na política econômica. Por fim, os instrumentos econômicos, ou de mercado têm por objetivo incitar os empreendedores a internalizar seus custos externos ambientais.

Os instrumentos econômicos, dessa forma, são de fundamental importância para a efetiva aplicação de políticas ambientais eficazes. Constituem peça essencial no mecanismo de redução da degradação ambiental, pois exercem uma forte e constante pressão no orçamento dos poluidores, compelindo-os a reconsiderar a possibilidade de adoção de um comportamento menos nefasto ao meio ambiente (2012, p. 817-818).

A previsão de sanções premiais ou positivas no Novo Código Florestal está atrelada à consecução dos objetivos da política florestal: o desenvolvimento sustentável, assentado no seu art. 1º-A, parágrafo único da Lei nº 12.651/12; e com a preservação dos recursos naturais e integridade do meio ambiente.

A “criação e mobilização de incentivos econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa e para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis” é uma das linhas de ação expressamente prevista no Novo Código Florestal, em seu art. 1º-A, parágrafo único, inciso VI.

No Brasil, a tradição na política florestal tem como eixo básico de sustentação a aplicação de dois institutos: a Área de Preservação Permanente – APP e a Reserva Legal - RL. A APP aplica-se indistintamente a natureza do imóvel – rural ou urbano e é definida como “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas”, pelo inciso II do art. 3º da Lei nº 12.651/12. As faixas de proteção ambiental enquadradas como APP’s são fixadas legalmente (art. 4º e seguintes da Lei nº 12.651/12) ou por ato do Chefe do Poder Executivo nas hipóteses autorizadas (art. 6º da Lei nº 12.651/12).

A Reserva Legal é instituto de proteção de vegetação nativa aplicável somente às áreas rurais, em percentual previamente fixado por lei, de acordo com o bioma de sua localização, variável entre 20% a 80% do imóvel. Possui a “função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem

como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa” (inciso III do art. 3º da Lei nº 12.651/12).

Assim, muitas das sanções premiaias da Lei nº 12.651/12 se relacionam, de algum modo, com estes dois institutos de proteção das florestas e demais formas de vegetação nativas – as Áreas de Preservação Permanente e a Reserva Legal.

5.1 A COTA DE RESERVA AMBIENTAL

A primeira sanção premial a ser destacada é a Cota de Reserva Ambiental – CRA, a qual já tinha previsão no Código Florestal anterior (Lei nº 4.771/65), com a denominação de Cota de Reserva Florestal – CRF, permanecendo na Política de Preservação das Florestas sem maiores alterações. O instituto se aplica àquelas hipóteses em que o proprietário de imóvel rural possui um excedente de vegetação nativa preservada. E enquadra-se nos instrumentos econômicos da política ambiental.

A Cota de Reserva Ambiental, nos termos do art. 44 da Lei nº 12.651/12, é um título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação, mantida sob o regime de servidão florestal ou Reserva Particular do Patrimônio Nacional – RPPN; instituída como excedente da Reserva Legal ou existente em propriedade rural localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público que ainda não tenha sido desapropriada.

O instituto possui como finalidade estimular a manutenção de área com vegetação nativa acima dos limites mínimos fixados por lei e, por outro lado, permitir a compensação das áreas que não foram preservadas por aqueles que tinham a obrigação legal.

Nos dizeres de Thomé, com o instituto “o Código busca atribuir valor à vegetação nativa preservada, remunerando aqueles que contribuem para a proteção dos recursos naturais” (2012, p. 348). Porém, é uma forma de remuneração indireta, pois o Estado não paga ao proprietário do imóvel pela área com vegetação nativa acima do mínimo legal; o que ocorre é a concessão do título pelo Estado, ato que confere à condição preservada da área um caráter financeiro.

Ao proprietário ou posseiro da área com vegetação nativa preservada acima dos limites legais se concede o título representativo desta área, que poderá ser negociado com aqueles que não tenham em seu imóvel a área preservada, com a instituição da Reserva Legal. A concessão do título (CRA) é um efeito positivo de uma determinada conduta considerada como benéfica pelo Direito: a preservação de vegetação nativa acima do mínimo legal. Aos

indivíduos que agirem de acordo com o padrão aspirado pela norma jurídica será destinado um prêmio, que neste caso se configura com a concessão de um título de natureza financeira.

A possibilidade do possuidor da Cota negociá-la com terceiros se reveste em um ganho para aquele que contribui para a preservação do meio ambiente. E ao adquirente, a possibilidade de regularizar, ainda que provisoriamente, o seu imóvel, frente às normas ambientais.

Neste sentido, a Cota possui um efeito duplo: premiar aquele que agiu de modo favorável à preservação ecológica e compensar Reserva Legal não constituída, visando impedir ou mitigar a ocorrência de danos ambientais e, em um quadro geral, evitar consequências negativas ao meio ambiente pela não manutenção de áreas com vegetação nativa. A compensação da Reserva Legal pode ser parcial, isto é, a aquisição da Cota pode ser destinada para compensar parte de Reserva Legal, em que a criação se deu em percentual inferior ao exigido por lei; ou pode ser total, isto é, abranger a totalidade de Reserva Legal não instituída.

O procedimento para a aquisição do título se inicia com a entrega de requerimento do proprietário ao órgão ambiental integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama, após a inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural – CAR e emissão de laudo comprobatório pelo órgão ambiental ou entidade credenciada, acompanhado dos documentos listados no §1º do art. 45 da Lei nº 12.651/12⁴.

Se aprovado o requerimento do proprietário, o órgão ambiental competente emitirá a Cota, contendo o seu número no sistema único de controle, o nome do proprietário rural da área vinculada ao título, a dimensão e a localização exata da área vinculada ao título, e a classificação da vegetação em primária e secundária e em situação de regeneração ou recomposição.

⁴ O art. 45, *caput* e §1º da lei nº 12.651/12 apresenta a seguinte redação:

“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.

§ 1º O proprietário interessado na emissão da CRA deve apresentar ao órgão referido no *caput* proposta acompanhada de:

I - certidão atualizada da matrícula do imóvel expedida pelo registro de imóveis competente;

II - cédula de identidade do proprietário, quando se tratar de pessoa física;

III - ato de designação de responsável, quando se tratar de pessoa jurídica;

IV - certidão negativa de débitos do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR;

V - memorial descritivo do imóvel, com a indicação da área a ser vinculada ao título, contendo pelo menos um ponto de amarração georreferenciado relativo ao perímetro do imóvel e um ponto de amarração georreferenciado relativo à Reserva Legal.”

Para que surta os devidos efeitos legais, a situação de existência da Cota deverá ser averbada na matrícula do imóvel respectivo no registro imobiliário, com a indicação da localização da área a que se refere, conforme prevê o §3º do art. 45 da Lei nº 12.651/12.

Cada Cota equivalerá a 1 (um) hectare de área preservada com vegetação nativa, ainda que em processo de recuperação (regeneração e recomposição). Isso significa que as áreas preservadas com dimensão inferior a 1 (um) hectare não receberão o título ou, em outras palavras, não incidirão sobre elas a sanção premial prevista. Desta forma, a Cota corresponderá a uma dimensão fixa de área com vegetação nativa.

A Lei nº 12.651/12 criou um mecanismo para que a concessão da Cota atinja a sua finalidade como instrumento de compensação ambiental, determinando em seu art. 47 o registro obrigatório da CRA, pelo órgão emitente, em bolsas de mercadorias de âmbito nacional ou em sistemas de registro e liquidação financeira de ativos autorizados pelo Banco Central do Brasil. Assim, insere as CRA's no mercado financeiro visando divulgar e facilitar a negociação dos respectivos títulos.

Negociada a transferência da CRA, será formalizado um termo entre o titular da CRA e o adquirente, o qual deverá ser registrado no sistema único de controle e averbado na matrícula dos imóveis envolvidos na transação (o da área vinculada e o do beneficiário da compensação).

São requisitos para que a compensação da Reserva Legal se efetive, conforme o §6º do art. 66 da Lei nº 12.651/12: a equivalência em extensão das áreas envolvidas na negociação do título, ou seja, entre a que deu origem à Cota e aquela que será compensada; a localização das áreas no mesmo bioma; e, se fora do Estado, estar localizadas em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.

Em contrapartida, o proprietário do imóvel da área vinculada à CRA assume a obrigação de mantê-la preservada.

Ressalta-se que a transferência da CRA poderá ser feita a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado. Como os imóveis públicos também possuem a obrigatoriedade de manutenção da Reserva Legal, a sua ausência pode ser compensada mediante a aquisição de Cota pelo Poder Público.

Do mesmo modo que a Lei nº 12.651/12 fixou regras para a emissão da Cota – o que se configura na aplicação de sanção premial –, também o fez para a efetivação do seu cancelamento. Estas regras estão previstas no art. 50 desta lei, que determina que a CRA somente poderá ser cancelada por solicitação do proprietário rural, em caso de desistência de manutenção da área preservada; em razão do término da servidão ambiental; e por decisão do

órgão competente do Sisnama, no caso de degradação da vegetação nativa da área vinculada à CRA em que o custo e o prazo de recuperação ambiental inviabilize a manutenção do título.

A lei fixou uma importante condição para que o cancelamento da Cota se concretize: servindo-se a Cota como compensação da Reserva Legal, a efetivação do seu cancelamento fica condicionada à garantia de manutenção da Reserva Legal em relação ao imóvel no qual a compensação foi aplicada, ou seja, o adquirente da Cota deverá proceder à criação e demarcação da área de Reserva Legal em sua propriedade ou adquirir outra Cota em substituição àquela cancelada. Sem isso, o cancelamento da Cota não poderá ocorrer.

Esta regra é de grande valia, pois obriga a manutenção de Reserva Legal, na propriedade em que era ausente ou por meio da compensação por outra área preservada e, assim, impedir o retorno a uma situação de total descumprimento da legislação ambiental e o agravamento dos efeitos ambientais. Dessa maneira, a lei criou um mecanismo para impedir que a livre comercialização da Cota possa resultar, paradoxalmente, em retrocesso na condição ambiental.

Além da constituição da Reserva Legal acima dos limites exigidos em lei, outra hipótese de obtenção da Cota é a partir da existência de área em regime de servidão ambiental. A servidão ambiental tem previsão nos arts. 9º-A, 9º-B e 9º-C da Lei nº 6.938/81, introduzidos pelos arts. 78 e 79 da Lei nº 12.651/12, e consiste em mecanismo de conservação, preservação e recuperação dos recursos ambientais representativo de área em que o proprietário ou possuidor do imóvel a destinou para estes fins⁵.

⁵ “Art. 9º-A. O proprietário ou possuidor de imóvel, pessoa natural ou jurídica, pode, por instrumento público ou particular ou por termo administrativo firmado perante órgão integrante do Sisnama, limitar o uso de toda a sua propriedade ou de parte dela para preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes, instituindo servidão ambiental.

§ 1º O instrumento ou termo de instituição da servidão ambiental deve incluir, no mínimo, os seguintes itens:

I - memorial descritivo da área da servidão ambiental, contendo pelo menos um ponto de amarração georreferenciado;

II - objeto da servidão ambiental;

III - direitos e deveres do proprietário ou possuidor instituidor;

IV - prazo durante o qual a área permanecerá como servidão ambiental.

§ 2º A servidão ambiental não se aplica às Áreas de Preservação Permanente e à Reserva Legal mínima exigida.

§ 3º A restrição ao uso ou à exploração da vegetação da área sob servidão ambiental deve ser, no mínimo, a mesma estabelecida para a Reserva Legal.

§ 4º Devem ser objeto de averbação na matrícula do imóvel no registro de imóveis competente:

I - o instrumento ou termo de instituição da servidão ambiental;

II - o contrato de alienação, cessão ou transferência da servidão ambiental.

§ 5º Na hipótese de compensação de Reserva Legal, a servidão ambiental deve ser averbada na matrícula de todos os imóveis envolvidos.

§ 6º É vedada, durante o prazo de vigência da servidão ambiental, a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão do imóvel a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites do imóvel.

§ 7º As áreas que tenham sido instituídas na forma de servidão florestal, nos termos do art. 44-A da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, passam a ser consideradas, pelo efeito desta Lei, como de servidão ambiental.”

Estabelece o art. 9º-B da Lei nº 6.938/81 que a servidão ambiental poderá ser onerosa ou gratuita, temporária ou perpétua e que o seu prazo mínimo é de 15 (quinze) anos. O proprietário ou posseiro que instituir a servidão ambiental, nos termos do §3º do art. 9º-B da Lei nº 6.938/81 “poderá aliená-la, cedê-la ou transferi-la total ou parcialmente, por prazo determinado ou em caráter definitivo, em favor de outro proprietário ou de entidade pública ou privada que tenha a conservação ambiental como fim social”. Logicamente, as áreas destinadas à servidão ambiental deverão se situar externamente às Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal.

Portanto, a servidão ambiental trata-se de um instituto jurídico com a finalidade de recompensar – via indireta – aquele que realiza a preservação e recuperação do meio ambiente, por meio da destinação de natureza financeira, permitindo a negociação do instrumento ou termo que a constitui.

A criação de RPPN é outra forma de obtenção da Cota. Ela é uma categoria de Unidade de Conservação de Uso Sustentável prevista na Lei nº 9.985/00, instituída em área privada, com o objetivo de conservar a diversidade ecológica. Portanto, são aquelas Unidades de Conservação criadas espontaneamente pelo proprietário do imóvel sob o signo da perpetuidade. Por esta razão o Direito tratou de destinar um benefício àqueles que as criassem.

A última situação em que cabe a emissão da Cota é a existência de imóvel pendente de desapropriação em área de Unidade de Conservação. A maioria das categorias de Unidades de Conservação é de domínio público, então, uma vez declarada a sua criação o Poder Público deverá proceder à desapropriação dos imóveis particulares inseridos nos seus limites. Entretanto, a realização deste procedimento não é imediata; considerável espaço de tempo pode separar estes dois atos – o de criação da Unidade de Conservação e o de desapropriação dos imóveis particulares que a integram. Diante disso, a emissão da Cota objetiva compensar, provisoriamente, o proprietário do imóvel que tem o dever de preservação ambiental, em razão da inserção da sua propriedade em Unidade de Conservação, até que se proceda à respectiva desapropriação.

No Código Florestal anterior (Lei nº 4.771/65) havia o mesmo instituto, com pequenas diferenciações. Uma delas se refere à nomenclatura: a Cota de Reserva Ambiental era denominada Cota de Reserva Florestal - CRF. Outra diferenciação, introduzida pela Lei nº 12.651/12 ao instituto diz respeito à sua incidência às hipóteses em que houver imóvel particular em Unidade de Conservação pendente de desapropriação, como já tratado anteriormente. A definição de uma dimensão certa e previamente fixada da área vinculada à

CRA, correspondente a 1(um) hectare, também foi outra inovação trazida pela Lei 12.651/12, além de fixação de regras específicas sobre a concessão e cancelamento da Cota. Assim, verifica-se que houve um aprimoramento do instituto pelo Novo Código Florestal.

A Cota de Reserva Ambiental, por ser um título negociável, o benefício da sanção premial virá da transferência onerosa da Cota, o que pressupõe que o adquirente não possui a área de Reserva Legal, na sua integralidade ou em parte. Diante disso, o resultado máximo – caso haja um grande número de Cotas disponíveis – é que elas gerem o resultado correspondente ao total cumprimento da norma, ou melhor, que todas as propriedades que tenham esta obrigação a cumprissem. Então o resultado geral não é um “plus”, um aumento das áreas preservadas, pois haverá uma compensação entre as áreas – preservadas e não preservadas.

Por outro lado, o instrumento busca viabilizar a compensação ambiental pelo descumprimento das normas ambientais, evitar a concretização e/ou a perpetuação dos danos ambientais, e corrigir, na medida do possível, as “ilegalidades” cometidas. Somente neste aspecto é que se pode dizer que houve um aumento de área preservada, mas não a ponto de gerar um bônus de preservação, a nível nacional ou regional.

Como a Cota é um instituto que visa, primeiramente, à compensação ambiental nos casos de descumprimento da lei quanto à manutenção da Reserva Florestal, o §1º do art. 50 da Lei nº 12.651/12, condiciona o seu cancelamento à garantia da Reserva Legal nas áreas em que foi compensada.

Porém, a Cota só se efetivará como sanção premial se seu adquirente tiver condições reais de negociá-la. Para isso é necessário que haja o descumprimento da legislação ambiental por terceiros, em relação à instituição da Reserva Legal, na mesma bacia da propriedade da área vinculada à CRA, haja vista ser este um dos requisitos para que a transferência da Cota e, portanto, a compensação da Reserva se concretize.

Nos tempos atuais essa é uma situação de ocorrência relativamente fácil, pois é alto o índice de descumprimento da legislação de proteção florestal e demais formas de vegetação nativa. Todavia, se considerar um quadro de alta observância das leis ambientais, neste aspecto, a obtenção da Cota seria irrelevante e, assim, a sanção premial, neste caso, não geraria o efeito jurídico que lhe é inerente e que fundamenta a sua previsão normativa: recompensar aquele que atuou de forma satisfatória perante o Direito e às expectativas da sociedade.

Ao se considerar que este é um quadro idealizado e esperado – ainda que em longo prazo – em termos sociais e jurídicos, esta sanção premial deveria ser revista ou substituída de modo a não gerar um efeito contrário: a desmotivação.

Diante disso, é preciso que haja outros estímulos para àqueles que pretendam manter preservada parte das suas propriedades em limite acima do exigido pela lei e, naqueles em que não tenham esta intenção, de provocar ou impulsionar a realização de atos desta natureza.

5.2 O USO DAS SANÇÕES PREMIAIS NO PROGRAMA DE APOIO E INCENTIVO À PRESERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

A Lei nº 12.561/12 autoriza o Poder Executivo Federal a instituir o Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, definindo as suas principais linhas de ação. Muitas delas se materializam como verdadeiras sanções premiaiais, que possuem, em sua totalidade, a natureza econômica, pois se concretizam com a obtenção de alguma vantagem financeira pelo seu destinatário.

O *caput* do art. 41 da lei nº 12.651/12 estabelece que o Programa tem como objetivo apoiar e incentivar as práticas de conservação do meio ambiente, a adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento sustentável.

Este dispositivo organiza as linhas de ação da seguinte maneira: a) pagamento ou incentivo por serviços ambientais; b) compensação pelas medidas de conservação ambiental; e c) incentivos para comercialização, inovação e aceleração das ações de recuperação, conservação e uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação nativa.

5.2.1 Pagamento por Serviços Ambientais

O Pagamento por Serviços Ambientais – PSA ou, conforme o Novo Código Florestal, o Pagamento ou Incentivo a Serviços Ambientais, é um instrumento que vem sendo bastante difundido no Brasil e foi aqui inserido a partir dos bons resultados obtidos em outros países estrangeiros, principalmente situados na Europa. Ele parte da ideia de que os recursos naturais e os ecossistemas prestam relevantes serviços ambientais ao ser humano, como oferta de água, alimentos, solo fértil, manutenção da qualidade do ar, entre outros.

Nesta lógica, o indivíduo que contribui para a preservação do meio ambiente está viabilizando a prestação dos serviços ambientais pela natureza, mas, em sentido contrário,

está sendo privado da exploração dos recursos naturais. Por tal motivo, aqueles que contribuem para a prestação dos serviços ambientais são contemplados com um pagamento em dinheiro. Desta forma, se estabelece um contrato entre aqueles que preservam o meio ambiente, denominados “provedores de serviços ambientais”, e os beneficiários destes serviços, por intermédio do Estado, que promove a sua operacionalização e realiza os devidos pagamentos (ALTMANN, 2010, p. 5).

Nos termos das alíneas “a” a “h” do inciso I do art. 41 da Lei nº 12.651/12, o PSA pode ser utilizado como forma de retribuição pelo sequestro, conservação, manutenção e aumento do estoque e diminuição do fluxo de carbono; a conservação da beleza cênica natural; a conservação da biodiversidade; a conservação das águas e dos serviços hídricos; a regulação do clima; a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico; a conservação e o melhoramento do solo; a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito. Tais serviços podem ser remunerados de forma isolada ou cumulada. Os beneficiários serão, prioritariamente, os agricultores familiares, como previsto no §7º do art. 41 da Lei nº 12.651/12, com as alterações introduzidas pela Lei nº 12.727/12.

Para Altmann, o PSA é um instrumento econômico condizente com as atuais funções do Direito:

A Função Promocional do Direito é o que se vislumbra com a inclusão do PSA [Pagamento por Serviços Ambientais] como instrumento do Direito Ambiental Brasileiro. Isso não significa “descartar” ou enfraquecer os instrumentos de comando e controle. Pelo contrário, com a inclusão de instrumentos de incentivo positivo, se pretende *prevenir* a degradação ambiental de tal sorte que não se faça necessária a utilização da repressão. A utilização de instrumentos de incentivo positivo, assim, destina-se a *complementar* os instrumentos de comando e de controle. De modo que o PSA desponta como promissor mecanismo de incentivo positivo para fazer frente aos complexos problemas ambientais enfrentados pelo Brasil [...]. (ALTMANN, 2010, p. 5-6)

A utilização exclusiva dos instrumentos de controle, com viés repressivo, típico do Estado Liberal e Estado Social, não é mais capaz de superar a complexa crise ecológica desde a virada para o presente século. Diante do passivo de degradação gerado pelo ser humano e da natureza de risco das atividades da sociedade moderna, a atuação unicamente repressiva do Direito provavelmente se mostrará ineficaz e insuficiente para provocar uma transformação da realidade e evitar os efeitos desastrosos das condutas contrárias aos comandos postos. Portanto, a temática ambiental requer a formação de um conjunto estruturado e organizado de instrumentos jurídicos, de natureza diversa e aplicação simultânea, convergindo para a

obtenção de um mesmo resultado: a manutenção da integridade do meio ambiente como um “bem em si”, na direção de um antropocentrismo mitigado para um biocentrismo.

Entretanto, cabe aqui uma crítica em relação ao instrumento. A relação construída a partir da aplicação do PSA se baseia na valoração dos serviços ambientais e, em um segundo nível, dos recursos naturais. Significa, portanto, visualizar a relação homem-natureza a partir da lógica mercantil ou econômica e utilitarista do meio ambiente, enraizada na concepção antropocêntrica radical. A nomenclatura do instrumento já evidencia esta visão mercadológica.

Nessa perspectiva, o uso do PSA pode esconder uma armadilha: o fortalecimento da continuidade do sistema econômico dominante, em que o objetivo é a satisfação dos interesses e desejos humanos, sem se preocupar com os meios empregados. Assim, retrocede o ser humano a uma concepção de mundo fundada na acumulação egoística de bens num panorama global que exige novos padrões de produção e de consumo.

O beneficiário, aquele que recebe o pagamento não é o verdadeiro fornecedor dos “serviços”. Ele só os viabiliza, ou melhor, não impede que aconteçam. A natureza não presta ao ser humano um “serviço”, na concepção original do termo. Não há uma relação de troca entre o homem e a natureza, ou seja, os benefícios que esta concede àquele não possuem uma contraprestação em favor da natureza. Essa ideia de prestação de serviços é uma visão distorcida da compreensão sistêmica e difusa do meio ambiente, incluindo a necessidade de uma nova percepção do lugar que o ser humano ocupa neste sistema.

A política pública de pagamento por serviços ambientais deve focar nos “conflitos” ou “tensões” entre a preservação do meio ambiente e o gozo dos direitos fundamentais relacionados com as necessidades imediatas do ser humano, tais como a vida, o trabalho e a dignidade humana. Quando a efetivação do direito ao meio ambiente puder afetar a concretização de outros direitos fundamentais ou limitá-los excessivamente, então deve haver uma contraprestação pela “perda” de outras possibilidades ou compensação pela “renúncia”. Por exemplo, as famílias que necessitam do uso da terra para se alimentarem e adquirirem renda, mas que a dimensão ou características do imóvel que ocupam impede que obtenham esses benefícios sem descumprirem as normas ambientais ou, em termo gerais, não contribuir para a preservação do meio ambiente.

Outro aspecto a ser ressaltado é a utilização do PSA para manutenção de APP's e Reservas Legais (alínea “h” do inciso I do art. 41 da Lei nº 12.651/12). Como a manutenção destas áreas é uma obrigação legal, o PSA incide como um estímulo ao cumprimento da

norma ambiental, tendo em vista a essencialidade da preservação destas áreas para o equilíbrio ecológico.

Embora o infrator esteja sujeito às responsabilidades previstas no ordenamento jurídico – sanções primárias de Kelsen –, observa-se que o histórico de inobservância das leis ambientais no Brasil – âmbito de eficácia zetética e não validade dogmática –, pelo menos em relação à manutenção destas áreas, atinge níveis consideráveis e arrasta-se por um longo período. Então, o PSA surge como um estímulo ao cumprimento de uma obrigação legal já existente – antiga por sinal – e não como um instrumento voltado para induzir comportamentos inovadores. Em outras palavras, a manutenção das APP's e Reservas Legais é o padrão de comportamento normal exigido pelas normas jurídicas e não algo que se encontra acima destes padrões, definidos em uma determinada sociedade.

Diante disso, o caráter educativo da sanção premial – no caso o PSA – precisa ser reforçado em situações como estas, sob pena de “validar” as ilegalidades praticadas no passado e gerar efeito contrário ao pretendido, qual seja, afastar o temor pelo descumprimento da lei. Portanto, quando o PSA tiver como finalidade a manutenção de APP's ou Reservas Legais, a sua utilização deve ser provisória e sempre acompanhada de medidas educativas, para que haja o desenvolvimento da consciência ambiental e não o apego a políticas assistencialistas, que reforçam a lógica mercantil, apesar de parecer ser este o objetivo da utilização do instrumento ao enunciar a Lei nº 12.651/12, em seu art. 41, §5º, que o programa relativo a serviços ambientais terá como objetivo a criação de um “mercado de serviços ambientais”.

5.2.2 Compensação pelas medidas de conservação ambiental

A compensação pelas medidas de conservação ambiental é uma segunda linha de ação a ser adotada pelo Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente. As formas de compensação também ocorrem mediante o uso de instrumentos econômicos. Em um rol não taxativo o Novo Código Florestal fixa seis medidas, das quais as seguintes são identificadas como sanções premiais: obtenção de crédito agrícola e contratação de seguro agrícola em condições mais vantajosas que as praticadas no mercado; dedução das áreas de Reserva Legal, de APP's e de uso restrito da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR; e isenção de impostos de insumos ou equipamentos usado na recuperação e manutenção de APP, Reserva Legal e de uso restrito.

O prêmio das duas primeiras medidas se materializa na fruição de vantagens relativas à contratação, como taxas de juros e período para amortização do débito mais longo nos casos de concessão de crédito agrícola, e menores preços e maiores benefícios no caso de seguro agrícola. Observa-se que estes dois prêmios incidem particularmente para àqueles que exercem a atividade agrícola, mas, ao mesmo tempo, realizam alguma ação voltada para a conservação do meio ambiente. Esta é na realidade um dos principais alvos do Novo Código Florestal: a paradoxal busca do equilíbrio entre as atividades agrícolas e a proteção do meio ambiente.

A maioria das demais sanções premiaias atuam no campo da extrafiscalidade⁶. Isto quer dizer que as vantagens são obtidas a partir da isenção ou benefícios fiscais, previstos para aquelas situações em que o contribuinte realiza uma ação positiva para o meio ambiente.

A isenção do ITR para as áreas de Reserva Legal e APP's não é nenhuma inovação legislativa trazida pelo Novo Código Florestal, já estavam previstas na Lei nº 8.171/91⁷ e na Lei nº 9.393/96⁸.

A isenção do Imposto da Propriedade Territorial Urbana – IPTU, seguindo a mesma linha, é medida que também vem sendo utilizada por alguns municípios em situações que a propriedade exerce uma verdadeira função socioambiental, como por exemplo, a preservação das APP's urbanas e a construção de edificações dentro de determinados padrões de sustentabilidade.

Essas medidas de extrafiscalidade tem se mostrado um grande estímulo para proprietários adotarem ações de proteção e conservação do meio ambiente, que cada vez mais vêm se intensificando e produzindo bons resultados.

⁶ A extrafiscalidade é definida, em linhas gerais, como medida fiscal voltada para estimular ou desestimular determinados comportamentos ou práticas sociais.

⁷ Na Lei nº 8.171/93, que dispõe sobre a política agrícola, a isenção está prevista no art. 104:

“Art. 104. São isentas de tributação e do pagamento do Imposto Territorial Rural as áreas dos imóveis rurais consideradas de preservação permanente e de reserva legal, previstas na Lei nº 4.771, de 1965, com a nova redação dada pela Lei nº 7.803, de 1989.”

⁸ A previsão está na alínea “a” do inciso II do §1º do art. 10 da Lei nº 9.393/96, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR:

“Art. 10 A apuração e o pagamento do ITR serão efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, sujeitando-se a homologação posterior.

§ 1º Para os efeitos de apuração do ITR, considerar-se-á:

[...]

II - área tributável, a área total do imóvel, menos as áreas:

a) de preservação permanente e de reserva legal, previstas na Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, com a redação dada pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989.”

Os instrumentos econômicos têm lugar de destaque no Novo Código Florestal que prevê, dentre outros, a utilização de medidas tributárias e fiscais como mecanismos de estímulo à proteção dos recursos naturais. A extrafiscalidade pode ser utilizada como um relevante instrumento para incentivar comportamentos ambientalmente corretos, podendo o Poder Público utilizar alíquotas diferenciadas, isenções, compensações e incentivos àqueles que adotarem ações benéficas à proteção do meio ambiente (THOMÉ, 2012, p. 346).

Nesta mesma linha de ação se insere a isenção de impostos para determinados insumos ou equipamentos a serem utilizados nos processos de recuperação e manutenção das APP's e Reservas Legais, prevista na alínea "f" do inciso II do art. 41 da Lei nº 12.651/12. Este dispositivo já apresenta alguns exemplos em que pode ser concedida a isenção fiscal: fios de arame, postes de madeira tratada, bombas d'água, trato de perfuração do solo. Como a isenção acarretará na redução do valor destes tipos de insumos ou equipamentos, essa situação pode gerar um estímulo nos indivíduos para ações de preservação e recuperação do meio ambiente, portanto, tem-se, claramente, a caracterização da medida como uma sanção premial.

5.2.3 Incentivos para comercialização, inovação e aceleração das ações de recuperação, conservação e uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação nativa

A última linha de ação do Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, prevista no inciso III do art. 41 da Lei nº 12.651/12, se refere a incentivos para comercialização, inovação e aceleração das ações de recuperação, conservação e uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação nativa. São, portanto, incentivos financeiros para um amplo campo de ações. Entre elas, o Novo Código Florestal prevê expressamente a participação preferencial nos programas de apoio à comercialização da produção agrícola e a destinação de recursos para a pesquisa científica e tecnológica e a extensão rural relacionadas à melhoria da qualidade ambiental.

Esta última ação do Programa é de grande relevância e vem complementar as demais linhas de ação do Poder Público. O caminho para o alcance do desenvolvimento sustentável ainda é incerto (VEIGA, 2010), como a fluidez das demandas e soluções próprias do presente século. Vários são os fatores a serem considerados na construção de um quadro a ser definido como sustentável em qualquer das vertentes⁹. E quanto maior a realidade a ser incluída nesse

⁹ “Uma noção ampla de sustentabilidade abrange as dimensões ecológica, ambiental, demográfica, cultural, social, política e institucional: *Sustentabilidade ecológica*: refere-se à base do processo de conhecimento e tem como objetivo manter estoques de capital natural incorporados às atividades produtivas. Pela perspectiva integral e transdisciplinar das ecologias, abrange todas as facetas nas quais elas se ramificam. *Sustentabilidade*

quadro, maior a complexidade das condições que formam esta moldura da sustentabilidade. Por isso, a tecnociência é um importante meio capaz de indicar o caminho a ser seguido, ou, pelo menos, qual que não deverá ser seguido.

Os incentivos financeiros por parte do Poder Público também devem ser considerados para evitar a monopolização das técnicas que permitem a realização da agricultura com a manutenção da qualidade ambiental e disseminá-las.

Porém, as medidas inseridas na linha de ação enumerada no inciso III do art. 41 da Lei nº 12.651/12, não podem ser vislumbradas como uma sanção premial de eficácia plena nos moldes clássicos como concebidas no Estado Social, pois não tem todos seus traços característicos: as medidas possuem a natureza de política pública de caráter programático e não de sanção jurídica objetiva, ou seja, não são empregadas como resultado pelo cumprimento de uma ação ou omissão prevista na norma. No entanto, conforme ressaltado alhures, a própria dimensão normativa da sanção premial ganhou novos contornos na instauração do Estado Democrático de Direito. Com isso, as políticas públicas ganharam dimensão de efetividade não apenas no sentido de compensar, mas também de antecipar e fomentar realização de condutas socialmente aceitas. Ressalta-se, não apenas com a validade programática, mas com uma efetividade social mínima¹⁰ acionável por meio do Poder Judiciário.

ambiental: refere-se à manutenção da capacidade de sustentação dos ecossistemas e de sua recomposição diante das interferências antrópicas. *Sustentabilidade social*: tem como objetivo a melhoria da qualidade de vida humana. Implica a adoção de políticas distributivas e a universalização do atendimento à saúde, à educação, à habitação, e à equidade social. *Sustentabilidade política*: refere-se ao processo de construção de cidadania e visa incorporar os indivíduos ao processo de desenvolvimento. *Sustentabilidade econômica*: implica uma gestão eficiente dos recursos e caracteriza-se pela regularidade de fluxos de investimento, avaliando a eficiência por processos macrossociais. *Sustentabilidade demográfica*: revela os limites da capacidade de suporte do território e de sua base de recursos, relacionando os cenários de crescimento econômico às taxas demográficas, à composição etária e à população economicamente ativa. *Sustentabilidade cultural*: relaciona-se com a capacidade de manter a diversidade de culturas, valores e práticas no planeta, no país ou em uma região. *Sustentabilidade institucional*: trata-se de fortalecer engenharias institucionais capazes de perdurar no tempo, adaptar-se e resistir a pressões. *Sustentabilidade espacial*: busca equidade nas relações inter-regionais. Além dessas, enfatizamos a sustentabilidade do abastecimento, que diz respeito à sustentabilidade alimentar, hídrica e energética. Sem o suprimento sustentável de água, alimentos e energia, não se sustentam pessoas, cidades, sociedades e civilizações.” (RIBEIRO, 2009, p. 65-66)

¹⁰ Como no voto do Ministro Celso de Melo sobre a efetividade das normas programáticas quando o Supremo Tribunal Federal, na ADPF n. 45, afastou a noção retórica de “reserva do possível”, também pode ser um equivalente funcional em âmbito infraconstitucional dos princípios do art. 225, da CRFB/88, na aplicação das sanções premiais programáticas do art. 41, inciso III, do Novo Código Florestal, consideradas como expectativas constitucionalmente aceitas de comportamentos ambientalmente sustentáveis e economicamente viáveis. “Cumpra advertir, desse modo, que a cláusula da ‘reserva do possível’ - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.” (ADPF 45 MC/DF. Rel. Min. Celso de Mello. Publ. 4/5/2004)

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do final do século XX ocorre um movimento de expansão das funções do Direito, para além do mero controle social. As aquisições evolutivas construíram um quadro de direitos fundamentais não mais centrados exclusivamente na liberdade individual (Estado Liberal) e nem no intervencionismo estatal (Estado Social). A redefinição da concepção e organização do Estado trouxeram reflexos no Direito, incidindo no cerne da sua forma de atuação e exigindo que assunção de uma função ativa de modo a promover as mudanças necessárias na sociedade, como a visão do antropocentrismo racial para o antropocentrismo mitigado. Sem abandonar a sua função primária, o Direito permanece como repressor, protetor e controlador, mas revigora uma secundária função no então prisma kelseniano: a promocional, voltada para a transformação social. Então, internamente, o Direito integra essas duas funções – repressiva e promocional –, situação que provoca, por sua vez, a modificação das suas estruturas.

Com efeito, o Direito Ambiental, como ramo jurídico autônomo, não só evidencia a expansão das funções do Direito e as alterações na sua estrutura; propulsiona o uso intensificado das sanções premiaias, em modalidades diversas, especialmente a econômica, como verificado no Novo Código Florestal. O fim último da manutenção do equilíbrio do meio ambiente transformou a própria noção clássica de sanção premial. Desse modo, na política ambiental, passam a ser empregadas várias frentes de ação que, para além do aspecto econômico, devem também se converter em um mecanismo de realização da “educação na sustentabilidade”.

É sintomático o fato de o Novo Código Florestal haver tomado uma direção no sentido de adoção das sanções premiaias visando o alcance da sustentabilidade ambiental e a compatibilização das necessárias atividades economicamente. No seu texto destaca-se a presença, entre outras, das seguintes sanções premiaias, preponderantemente relacionadas com a as Áreas de Preservação Permanente e as Reservas Legais:

- a) No instituto da Cota de Reserva Ambiental – CRA, previsto no Código Florestal anterior (Lei nº 4.771/65) com a denominação de Cota de Reserva Florestal – CRF, aprimorado pelo Novo Código Florestal, com a introdução de novas regras disciplinando a sua incidência e aplicação. Este instituto visa compensar o proprietário pela impossibilidade de destinação de fins diversos à sua propriedade, sobretudo aqueles de natureza econômica;

- b) No instituto denominado Pagamento por Serviços Ambientais – PSA, que possui a função de retribuir o proprietário pelos serviços ambientais que tem viabilizado com a preservação ambiental;
- c) No uso da extrafiscalidade na seara ambiental, tais como isenções de ITR e outros benefícios fiscais em decorrência de comportamentos que contribuem para a manutenção do equilíbrio do meio ambiente.

Percebe-se que o uso da sanção premial, na sua espécie econômica, é uma forte tendência do atual ordenamento jurídico brasileiro. O estabelecimento de várias sanções premiais pelo Novo Código Florestal é um exemplo explícito da intensificação da utilização desta categoria jurídica no Direito contemporâneo e criam a possibilidade de se obter resultados realmente benéficos na política ambiental, favorecendo toda a sociedade. Espelham, sobretudo, a função promocional do Direito em provocar mudanças de comportamentos e a construção de uma consciência ambiental tão necessária para superação da crise ecológica.

Em um período de transição de transformação da sociedade e superação do paradigma desenvolvimentista a qualquer custo, sem consideração das variáveis ambientais, as sanções premiais se mostram como um instrumento adequado e necessário para conduzir e facilitar este processo, induzindo novos comportamentos e costumes.

Os instrumentos de comando e controle, relacionados ao Estado passivo e repressor não são suficientes para promover esta transição na sociedade, na medida em que agem posteriormente à realização das condutas negativas, com o inconveniente de não afastarem plenamente os efeitos negativos dos impactos ambientais. Nota-se que o próprio conceito de sanção premial ganhou novo senso de efetividade sob a égide do Estado Democrático de Direito, em razão das peculiaridades do Direito Ambiental que exigiu uma nova postura dos afetados ao romper com o antropocentrismo radical. Embora se constate pouca ousadia para romper com a mercantilização própria de uma noção do meio ambiente com um bem “para si”.

Portanto, a definição e o emprego das sanções premiais contribuem para a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, conseqüentemente, para outros direitos fundamentais, como o direito à vida, à saúde e à dignidade dos seres vivos, em virtude do caráter vinculante que as expectativas de comportamento socialmente aceitas assumem e podem ser judicialmente exigidas.

REFERÊNCIAS

ALTMANN, Alexandre. **Pagamento por serviços ambientais: aspectos jurídicos para a sua aplicação no Brasil.** Disponível em: <<http://www.planetaverde.org/download/pagamento-por-servicos-ambientais-aspectos-juridicos-para-a-sua-aplicacao-no-brasil.pdf>>. Acesso em 6/05/2013.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao Novo Código Florestal.** São Paulo: Atlas, 2013.

BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito.** Tradução de Márcio Pugliesi, Edson Bini, e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 2006.

_____. **Teoria da norma jurídica.** Tradução Fernando Pava Baptista; Ariani Bueno Sudatti. São Paulo: EDIPRO, 2001.

_____. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito.** Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007.

BRUGGER, Andrey da Silva; ALMEIDA, Talita Aparecida Silva de. O Princípio da Vedação de Retrocesso em matéria ambiental: algumas notas sobre o novo Código Florestal Brasileiro pela perspectiva do dever de proteção ambiental. **Revista do Instituto de Direito Brasileiro**, Ano 1 (2012), nº 11, p. 6525-6547.

DANTAS, Gisane Tourinho. Função promocional do direito e sanção premial na perspectiva metodológica de Durkheim. **Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual**, nº 149, nov. 2012. Disponível em <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/2374/1743>>. Acesso em 15/04/2013.

GRACCO SANTOS, Abraão Soares Dias dos Santos; NEPOMUCENO; Gianni Lopes. **A formação do indivíduo e o fenômeno da violência dos limites do Planeta: a alteração das gramáticas de práticas sociais para uma educação sócio-ambiental comprometida com a emancipação em uma sociedade resiliente.** Disponível em: <<http://www.domtotal.com/direito/uploads/pdf/5f2df857aadcf19ae4bbb67e0b1bf5a.pdf>>. Acesso em: 08/07/2013.

GUYAU, Jean-marie. **Crítica da idéia de sanção.** Tradução Regina Schöpke e Mauro Baladi. São Paulo: Martins, 2007.

GÜNTHER, Klaus. **Teoria da Argumentação no Direito e na Moral: justificação e aplicação**. Tradução de Cláudio Molz. São Paulo: Landy Editora, 2004.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 7ª ed., rev., ampl. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

_____; MACHADO, Paulo Afonso Leme (Orgs.). **Novo Código Florestal: comentários à Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 e à MedProv 571, de 25 de maio de 2012**. São Paulo; Revista dos Tribunais, 2012.

MOURA, Ângela Costa Giovanni de. **Efetividade das áreas de reserva florestal legal por meio de pagamentos por serviços ambientais: perspectiva para a recuperação do cerrado goiano**. Goiânia: Kelps, 2012.

NAÇÕES UNIDAS. Painel de Alto Nível do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre Sustentabilidade Global (2012). **Povos Resilientes, Planeta Resiliente: um Futuro Digno de Escolha**. Nova York: Nações Unidas, 2012. Disponível em: < <http://www.un.org/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=Vi9Elylmr1>>. Acesso em: 04/07/2013.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 34ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense: 2012.

RIBEIRO, Maurício Andrés. Origens mineiras do desenvolvimento sustentável no Brasil: ideias e praticas. In: PÁDUA, José Augusto (Org.). **Desenvolvimento, justiça e meio ambiente**. Belo Horizonte: Editora UFMG; São Paulo: Petrópolis, 2009, p. 64-116.

SABADELL, Ana Lucia. **Manual de Sociologia Jurídica: introdução a uma leitura externa do direito**. 5ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

SEBASTIÃO, Simone Martins. **Tributo ambiental: extrafiscalidade e função promocional do Direito**. Curitiba: Juruá, 2006.

STASIAK, Vladimir. Proposição classificatória das sanções. **Revista CESUMAR**, Maringá, 4 (1): 2001.

TELLA, Maria José Falcón y; TELLA, Fernando Falcón y. **Fundamento e finalidade da sanção: existe um direito de castigar?** Tradução Cláudia de Miranda Avena. Revisão Luiz Flávio Gomes. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.