

Áreas de preservação permanente: incentivos governamentais como instrumento de Proteção Ambiental

Permanent preservation areas: government incentives as Environmental Protection instruments

DOI:10.34117/bjdv7n4-365

Recebimento dos originais: 14/03/2021

Aceitação para publicação: 14/04/2021

Ariadne Barbosa Gonçalves

Doutora em Ciências Ambientais e Sustentabilidade Agropecuária. Docente, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Campus de Aquidauana
Endereço: Rua Oscar Trindade de Barros, n° 740, Serraria, CEP 79200-000, Aquidauana, MS, Brasil.
E-mail: ariadne.goncalves@ufms.br

Daniela de Sousa Franco Coimbra

Mestre em Direito. Docente, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Endereço: Avenida Costa e Silva, s/n°, Cidade Universitária, CEP 79070-900, Campo Grande, MS, Brasil
E-mail: danisfcoimbra@gmail.com

Luciani Coimbra de Carvalho

Doutora em Direito. Docente, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Endereço: Avenida Costa e Silva, s/n°, Cidade Universitária, CEP 79070-900, Campo Grande, MS, Brasil.
E-mail: luciani.carvalho@ufms.br

Fábio Anderson Ribeiro Sampaio

Mestrando em Direito. Discente, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Endereço: Avenida Costa e Silva, s/n°, Cidade Universitária, CEP 79070-900, Campo Grande, MS, Brasil.
E-mail: delegafla@gmail.com

Wedney Rodolpho de Oliveira

Doutorando em Biotecnologia. Docente, Universidade Católica Dom Bosco
Endereço: Avenida Tamandaré, n° 6.000, Jardim Seminário, CEP 79117-900, Campo Grande, MS, Brasil.
E-mail: wedney7@hotmail.com

Antonio Conceição Paranhos Filho

Doutor em Geologia Ambiental. Docente, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul,
Endereço: Avenida Costa e Silva, s/n°, Cidade Universitária, CEP 79070-900, Campo Grande, MS, Brasil.
E-mail: toniparanhos@gmail.com

RESUMO

A Área de Preservação Permanente se caracteriza por sua função de proteger os recursos hídricos, a vegetação, a biodiversidade e a estabilidade do solo. Provida de um regime diferenciado para sua tutela, é fonte de bens e serviços ambientais essenciais à sobrevivência humana. Portanto, o objetivo do presente estudo é analisar mecanismos de incentivos fiscais como instrumento de proteção das áreas assim qualificadas, buscando-se contribuir para a manutenção dos mananciais. Adota-se a metodologia dedutiva, com enfoque explicativo, utilizando-se análises bibliográficas e documentais. Para despertar o interesse dos produtores rurais na preservação dessas áreas de relevante valor ambiental e favorecer a produção de água, incentivos fiscais podem ser mais efetivos que preceitos legais imperativos.

Palavras-Chave: Legislação Ambiental, Recursos Hídricos, Extrafiscalidade.

ABSTRACT

The Permanent Preservation Area is characterized by its function of protecting water resources, vegetation, biodiversity, and soil stability. Provided with a differentiated regime for its protection, it is a source of environmental goods and services essential to human survival. Therefore, the objective of the present study is to analyze mechanisms of fiscal incentives as an instrument of protection of the areas thus qualified, seeking to contribute to the maintenance of the springs. The deductive methodology is adopted, with an explanatory focus, using bibliographic and documentary analyzes. In order to awaken the interest of rural producers in the preservation of these areas of relevant environmental value and to favor the production of water, tax incentives may be more effective than mandatory legal precepts.

Keywords: Environmental Legislation, Water Resources, Extrafiscal

1 INTRODUÇÃO

O modelo de desenvolvimento adotado pela humanidade privilegiou o lucro e a acumulação de riquezas, alcançados com a exploração insustentável de recursos naturais. No Brasil, essa situação foi também alavancada por mais de três séculos de colonização europeia, de forma que praticamente todos os biomas sofreram grande impacto antropológico.

Ao mesmo tempo, o crescimento populacional — com a consequente expansão de cidades para comportar a população e também de áreas agriculturáveis para produção de alimentos — coloca em xeque a preservação do meio ambiente, em especial, das áreas de florestas, que são retiradas para atender demandas contemporâneas de uso e ocupação de solo.

Na atual conjuntura, os recursos hídricos são utilizados não apenas para dessedentação humana e animal, mas principalmente para movimentar a economia agropecuária e industrial. No entanto, o ciclo natural da água não faz com que esse recurso

amente para atender as novas demandas, pelo contrário, esse novo cenário acarreta a diminuição da disponibilidade hídrica.

No entanto, encontra-se na Área de Preservação Permanente (APP) a estratégia de produção de água, posto que a vegetação nativa detém a diversidade de plantas de um território, onde cada tipo de vegetação possui uma função específica na manutenção do equilíbrio ambiental. Dentre elas, das matas ciliares, que estão posicionadas geograficamente ao entorno de recursos hídricos e como preceitua Freitas (2016), são essenciais na mitigação de assoreamentos, além de contribuírem para a proteção das cidades contra as enchentes.

Para esta importante vegetação, uma de suas funções é a proteção de mananciais, o novo Código Florestal – Lei nº 12.651/12 trouxe em seu bojo a condição de Área de Preservação Permanente, conforme exposto em seu artigo 3º, inciso II. Assim, a vegetação presente na borda dos leitos hídricos conta com especial regime de proteção, dotado de maior rigor, nos termos da Seção II do referido diploma legal (BRASIL, 2012).

Infere-se que a legislação sobre o tema se coaduna com estudos biológicos que reconhecem a fragilidade ambiental da vegetação ciliar, drasticamente atingidas pela expansão do agronegócio brasileiro, bem como no desenvolvimento urbano. É importante esclarecer que a supressão de vegetação nativa ao entorno dos mananciais é apenas uma dentre as variadas formas de poluição hídrica.

Nesse ponto, a Constituição Federal de 1988 é um marco na tutela jurídica do meio ambiente. Destaca-se, ainda, o papel da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98) na busca por mitigação dos efeitos deletérios da ação humana sobre áreas de relevante valor ambiental, como as de preservação permanente, berço de alimentação dos mananciais e corredores ecológicos (BRASIL, 1998).

Como forma de impulsionar a atuação positiva do produtor rural na manutenção de APP situada em imóvel de sua propriedade, a Lei 9.393/96 prevê a isenção do Imposto Territorial Rural (ITR) na área de tal natureza, nos termos do que dispõe seu artigo art. 10, inciso II, alínea a. Portanto, é tributável a área total do imóvel, excluída a área de preservação permanente (BRASIL, 1996).

Somado a isso, o Projeto de Lei nº 5. 674/2016, em trâmite perante a Câmara dos Deputados propõe a alteração da lei acima citada, prevê a possibilidade de isenção do ITR para imóvel rural com manancial preservado e restrição de uso do solo em outras atividades. Aqui, no entanto, a integralidade do imóvel estaria isenta do imposto (ALVINO, 2016).

Nessa linha de ideias o objetivo do presente estudo é analisar mecanismos de incentivos fiscais como instrumento de proteção de APP, tendo por enfoque a manutenção dos mananciais. Para tanto, o trabalho abordará o problema da pouca efetividade da legislação ambiental e a relevância de instrumentos de incentivo de ações positivas voltadas à preservação dos recursos hídricos. A metodologia adotada neste trabalho será a dedutiva, com enfoque explicativo, utilizando na pesquisa análises bibliográficas e documentais.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA E CONTEXTUALIZAÇÃO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL

De início, faz-se necessária uma análise espaço-temporal, para compreensão das questões legais que envolvem a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento agropecuário no Brasil.

Nesse contexto, a preocupação com os recursos ambientais encontrados em solo brasileiro remonta ao período da colonização. Considerada a primeira lei de proteção de vegetação nativa, o Regimento Pau-Brasil foi instituído pela Corte Portuguesa no século XVII e tinha como intuito ações de prevenção do desmatamento (BRASIL, 1605).

Já no ano de 1797, surge a Carta Régia que traz em seu escopo a proteção de rios, nascentes e encostas (STJ, 2010). Questões como ocupação do solo, dano ambiental ocasionado por desmatamento, fogo em terras devolutas e recomposição do dano causado já eram objeto da Lei nº 601 de 1850 (BRASIL, 1850).

O Código Florestal de 1934 previa proibições na exploração das áreas de preservação permanentes, ali denominadas nominadas como: “florestas protetoras” (BRASIL, 1934).

Ainda naquele ano (1934), o legislador tratou de regulamentar a utilização das águas territoriais no decreto do Código das Águas, em vigências até os dias atuais e que, em conjunto com a Política Nacional de Recursos Hídricos – Lei 9.43/97, dispõe sobre o gerenciamento dos recursos hídricos nacionais (BRASIL, 1997).

No que se refere a exploração econômica ou agrícola nas áreas de preservação permanente, o Estatuto da Terra de 1964 dispõe em seu texto que essas áreas são consideradas não aproveitáveis do imóvel rural (BRASIL, 1964).

Somente no Código Florestal de 1965 o legislador apresenta um conceito de área de preservação permanente (APP) e seus limites mínimos, quais eram:

Art. 2º - a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:
1 - de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;
2 - igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distância entre as margens;
3 - de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros (BRASIL, 1965).

Apesar da criação de leis para a proteção de áreas de preservação permanente, com a instituição de limites rigorosos para exploração econômica nessas áreas, não foram determinados critérios sobre como deveriam ser realizadas as medições da APP. Concomitante à omissão da norma, permaneceu a cultura de agropecuaristas brasileiros de retirada de vegetação ao entorno de mananciais, principalmente, para o cultivo de arroz, uva, café e gado bovino (SENADO, 2011).

Além disso, o próprio governo brasileiro criou incentivos para o desmatamento de vegetação nativa, principalmente no Centro-Oeste e Norte do país, efeito conhecido como Marcha para o Oeste. Deste modo, “como acontece com várias leis brasileiras, tanto o Código Florestal de 1934 quanto o de 1965, em grande parte, foram descumpridos sistematicamente, inclusive com a anuência e o incentivo do próprio governo” (SENADO, 2011).

Outra tentativa de estimular ações positivas em favor do meio ambiente pode ser observada na promulgação da Lei 5.106/66 (art. 2º, alíneas “b” e “c”), que dispõe sobre incentivos fiscais para aqueles que realizarem o plantio de 10.000 árvores anuais, para servir à conservação do solo e dos regimes de águas (BRASIL, 1966a)

O esforço legislativo para proteção ambiental culminou na criação da Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1981), verdadeiro marco na tutela jurídica ambiental. Essa lei trata da preservação, melhorias e recuperação do meio ambiente, dentre as variadas modalidades de proteções ambientais, trazendo em seu bojo o acolhimento à qualidade da água, controle da poluição e recuperação ambiental de áreas degradadas.

A partir de estudos ambientais, constatou-se que a extensão legal das áreas de preservação permanente era insuficiente para proteção dos cursos d'água. Assim, em 1986 o legislador aumentou a largura das faixas de APP passando a conter os seguintes limites:

Art. 1º - 1. de 30 (trinta) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;

2. de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
3. de 100 (cem) metros para os cursos d'água que meçam entre 50 (cinquenta) e 100 (cem) metros de largura;
4. de 150 (cento e cinquenta) metros para os cursos d'água que possuam entre 100 (cem) e 200 (duzentos) metros de largura; igual à distância entre as margens para os cursos d'água com largura superior a 200 (duzentos) metros (BRASIL, 1986).

Com a ampliação legal da APP, muitas propriedades rurais que atendiam os limites fixados pelo Código Florestal de 1964, se tornaram irregulares. O que se percebe, é que o legislador não apontou metas e prazos para que os produtores rurais, daquele tempo, se adequassem aos novos limites impostos pela lei.

Além disso, a ausência de critérios objetivos para informar como deveria ser feita a medição da APP fomentou controvérsias entre os defensores do desenvolvimento agropecuário e do meio ambiente. Somente em 1989, quando novos limites foram fixados para delimitar a extensão da APP, cuidou o legislador de estabelecer que a área deveria ser medida a partir das faixas marginais do nível mais alto, isto é, a partir da borda máxima que o curso hídrico alcança em épocas de cheias (BRASIL, 1989). Com isso, os limites de APP passam a ser os seguintes:

- Art. 2º - a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima seja:
- 1) de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
 - 2) de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
 - 3) de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
 - 4) de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
 - 5) de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros (BRASIL, 1989).

Infere-se que a fixação de parâmetros legais para aferição da APP significa um avanço na tutela do meio natural, que reflete aos anseios da nova ordem constitucional. Com efeito, a Constituição Federal de 1988 reservou capítulo específico para o direito fundamental ao meio ambiente, posicionando-o lado a lado com o direito à vida, à igualdade e à liberdade.

Assim, o artigo 225 assegurada a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo. Além disso, a questão ambiental permeia todo o texto constitucional, interagindo com dispositivos esparsos. Nesse sentido, o Título VII da Constituição Federal, que dispõe

sobre a Ordem Econômica e Financeira, elenca a defesa do meio ambiente dentre os princípios gerais da atividade econômica (BRASIL, 1988):

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:[...]
VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (BRASIL, 1988).

Nessa linha, a Lei n.º 8.171/91, que dispõe sobre a Política Agrícola, traz o incentivo fiscal para a seara ambiental, com vistas a estimular ações positivas em favor do equilíbrio ecológico em áreas de vegetação nativa. Reportada norma prevê a isenção do IRT em área de preservação permanente, de reserva legal e de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas (BRASIL, 1991).

No mesmo sentido, a legislação tributária prevê a isenção tributária nas áreas acima declaradas, promovendo ainda, a ampliação desse rol para nele incluir áreas comprovadamente imprestáveis para exploração e que sejam de interesse ecológico e áreas sob regime de servidão florestal (BRASIL, 1996).

Não obstante, em 1998 a proteção da APP foi objeto da atenção da Lei de Crimes Ambientais (BRASIL, 1996). A legislação prevê sanções penais e administrativas para a conduta de danificar ou destruir florestas de áreas de preservação permanente (art. 38, 39 e 44).

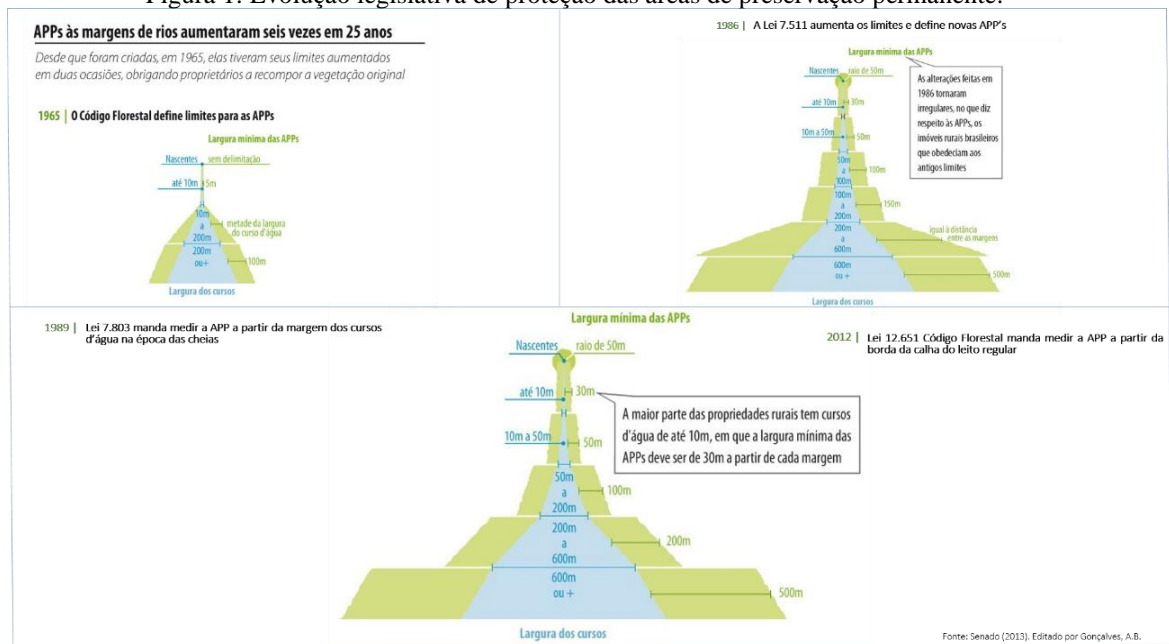
Atualmente, os limites mínimos de APP são aqueles definidos pelo Código Florestal de 2012. Essa legislação modifica mais uma vez as referências sobre a extensão e os critérios para medição da APP, que são fixados a partir da borda da calha do leito regular do curso hídrico (BRASIL, 2012).

A referida lei, Brasil (2012), também trouxe um marco temporal para a obrigação de restaurar o equilíbrio ecológico em APP que tenha sofrido danos ambientais. Fixou a data de 22 de julho de 2008 como marco para que ações antrópicas, sem autorização, realizadas em APP devam ser recuperadas. Assim, somente os produtores rurais que realizaram atividades ilegais nessa área após tal data, deveriam realizar sua recomposição antes de solicitar novos desmatamentos (art. 7º, § 3º).

Como analisado, ao longo da história, o legislativo brasileiro tem se mostrado ativo no âmbito da proteção ambiental, atendendo as mudanças sociais. Desde o primeiro código florestal (1934) até os dias atuais, passaram-se quase 90 anos de mudanças e atualizações dos limites das áreas de APP.

No que diz com o estabelecimento dos limites das áreas de preservação permanente, desde o Código Florestal de 1965 até o Código Florestal de 2012, tem-se que as alterações foram constantes e significativas no decurso de tempo de cerca de 50 anos (Figura 1). Essa instabilidade legislativa causa insegurança aos produtores rurais, que enfrentam obstáculos ao tentarem se adequar aos preceitos legais.

Figura 1: Evolução legislativa de proteção das áreas de preservação permanente.



Fonte: Senado (2011), editado por Gonçalves, A.B.

Infere-se que o equilíbrio ambiental preceituado na Constituição Federal impulsiona o legislador infraconstitucional na atuação em defesa da APP, responsável por manter o equilíbrio hídrico, bem como a água pura para consumo humano. No entanto, muitos dos preceitos legais não foram ou não são cumpridos por questões relacionadas à gestão do meio ambiente por parte da Administração Pública.

Por mais que existam os preceitos legais de proteção das áreas ao entorno de cursos hídricos, o que se observa na prática é a antropização de nascentes (Santo et al., 2020), observa-se que o equilíbrio deve ser alcançado não apenas por meio do legislativo, mas principalmente por atuação, meta, objetivo, fiscalização e incentivo eficiente, promovidos por parte do Poder Executivo.

3 OS LIMITES DO PODER DE POLÍCIA NA FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

No que diz respeito ao meio ambiente, em especial, no que se refere aos recursos hídricos, tem-se que é melhor promover a prevenção de impactos ambientais, que buscar meios de recomposição do dano. Isso ocorre, sobretudo porque, em muitos casos não é possível sua reparação dentro da expectativa de vida humana.

Para tanto, o ordenamento jurídico brasileiro traz, em sua essência, o poder de polícia. Na seara ambiental, esse poder traduz-se em uma atividade desempenhada pelo ente estatal, que limita ou disciplina o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado

No conceito oferecido por Di Pietro (2017) o poder de polícia “é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”. Nesse contexto, cabe aos órgãos da administração pública, nos limites legais, exercer o poder de polícia, conforme mandamento contido no artigo 78 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966b).

O exercício do poder de polícia no direito ambiental encontra respaldo no Direito Administrativo, que especifica de que forma é permitido dispor dos recursos naturais, limites de poluição, além de dispor sobre o desempenho da fiscalização e monitoramento. Além disso, é relevante o papel do Direito Civil, de propor técnicas de prevenção do dano ambiental (SANTIAGO, 2015).

Os limites da APP são fiscalizados pela Administração Pública, que detém o Poder de Polícia, por meio do qual lhe é permitido se impor aos proprietários de imóveis rurais e urbanos para que realizem as devidas adequações dessas áreas, de acordo com preceitos legais contidos no artigo 4º do Código Florestal de 2012 (BRASIL, 2012). Sem que, contudo, seja devido o pagamento de indenizações aos possuidores pela intocabilidade de suas áreas de APP (SIRVINSKAS, 2018).

No entanto, nos casos de supressão de APP sem autorização do órgão competente ou mesmo com a autorização legal, que no transcurso do tempo possa causar danos aos cursos hídrico, tais como erosão, assoreamento e perda de vegetação, há um passivo ambiental que deve ser recomposto.

Para o enfrentamento da questão ambiental, a Constituição Federal, em seu artigo 225, §2ª, prevê a tríplice responsabilização do poluidor. De acordo com esse dispositivo, as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão seus infratores a sanções penais e administrativas, independente da obrigação de reparar o dano causado. Ou seja,

o sistema constitucional de proteção do meio ambiente conta com três frentes de responsabilização: civil, administrativa e penal (BRASIL, 1998).

Com isso, uma única ação lesiva ao meio ambiente poderá sujeitar o poluidor a responder em três esferas distintas. É o que se passa por exemplo, com aquele que provoca incêndio em floresta. No âmbito criminal, poderá ser condenado à pena de reclusão. Pelo mesmo ato, na seara administrativa, estará sujeito a ser autuado pelo órgão ambiental¹. A despeito disso, na esfera cível, surgirá a obrigação de reflorestar a área. No entanto, cada uma dessas responsabilidades é regida por regras específicas.

A responsabilidade civil ambiental é objetiva, ou seja, independe da culpa do poluidor para se configure o dever de indenizar. Nesse sentido, dispõe a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo 14: “é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade” (BRASIL, 1981).

Sobreleva anotar que a responsabilidade objetiva, em matéria ambiental, é uma característica exclusiva da responsabilização civil. No âmbito administrativo, a responsabilidade ambiental é subjetiva, de modo que a demonstração da culpa do agente causador do dano ambiental é indispensável sua configuração.

A atividade da Administração Pública fiscalizar ações lesivas ao meio ambiente está inserida em seu poder de polícia e será exercida, de forma concomitante, por todos os entes da federação. Dispõe o artigo 23 da Constituição Federal que será comum à União, aos Estados, aos Distrito Federal e aos Municípios a competência para proteger o meio ambiente (inciso VI), preservar as florestas, a fauna e a flora (inciso VII), assim como para fiscalizar a exploração de recursos hídricos (inciso XI) (BRASIL, 1988).

A forma como se dará essa colaboração entre os entes é regulada pela Lei Complementar 104/2011. Nesse caso, o licenciamento, o controle e a fiscalização de atividade localizada em APP são ações a serem exercidas pela administração dos Estados. De igual modo, a aprovação do manejo e a supressão de vegetação em imóveis rurais deve se dar em estadual. (BRASIL, 2011). No que concerne à gestão dos recursos hídricos, dispõe reportada lei que cabe à União “promover a articulação da Política Nacional do Meio Ambiente com as de Recursos Hídricos, Desenvolvimento Regional, Ordenamento Territorial e outras” bem como “exercer o controle e fiscalizar atividade e

¹ As sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente estão disciplinadas pela Lei 9.605/98.

empreendimento cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União” (art. 7º, VII e XIII da LC nº 140/11).

Ainda, a mesma lei complementar, dispõe em seu artigo 9º, inciso IV que dentre as ações administrativas municipais está a promoção, “no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental” (BRASIL, 2011).

Destarte, embora a competência para preservar o meio ambiente seja comum aos entes da federação, ao dispor sobre a forma como se dará a cooperação entre eles, são atribuídas aos Estados as ações de gerenciamento e fiscalização das áreas de preservação permanente que protegem os mananciais. Por seu turno, é atribuição da União a gestão e fiscalização dos recursos hídricos.

Assim, para que se alcance uma gestão e proteção eficiente no que tange a importância da preservação da APP, as conexões de administração pública ambiental entre esses entes federativos, bem como com os municípios, é essencial à perpetuação de serviços ambientais positivos.

Santiago (2015) relata a falta de comunicação que existe entre os órgãos da Administração Pública Ambiental e os órgãos aplicadores da lei penal ambiental. Ainda, o mesmo autor reporta que a falta de atuação conjunta entre esses órgãos desencadeia a insuficiência das sanções penais e conseqüente enfraquecimento das normas administrativas ambientais.

Se por um lado a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional impõem sanções aos agentes poluidores, por outro, faltam incentivos fiscais, permissões ou autorizações mais céleres para produtores rurais que tenham, no interior de seus imóveis, APP em comprovado funcionamento ambiental. Deste modo, o trabalho conjunto entre Municípios, Estados e União com vistas as benfeitorias ambientais desenvolvidas pelos produtores rurais, pode surtir efeitos mais benéficos aos recursos naturais.

4 INCENTIVOS FISCAIS NA PRESERVAÇÃO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

O crescimento econômico e social encontra equilíbrio na exploração sustentável dos recursos naturais, que é alcançado com medidas preventivas ou mitigatórias dos danos ao meio ambiente. No entanto, para que a sociedade alcance o desenvolvimento sustentável, é necessária a articulação e coordenação entre a União, Estados e Municípios

(MOREIRA e RIBAS, 2020), a fim de formar políticas públicas eficientes que promovam o avanço sustentável.

Além disso, os prejuízos ecológicos, econômicos e sociais envolvidos na reparação do dano ambiental em uma APP ou curso d'água são muito superiores aos custos relacionados às medidas preventivas. Toletto (2014), relata que a supressão de vegetação nativa onera em 100% os valores do tratamento da água. Atualmente, o que se contextualiza nas ações governamentais e seus respectivos órgãos ambientais são incentivos para recuperação de APP para revigorar os mananciais.

As externalidades da agropecuária, em conjunto com os ecossistemas protegidos, realizam a manutenção e revitalização dos cursos hídricos superficiais e subterrâneos. O programa Produtor de Águas de iniciativa da Agência Nacional de Águas beneficia os produtores rurais que possuem algum passivo ambiental em suas propriedades.

Os proprietários que atuam ativamente em soluções positivas para redução do dano ou reestabelecimento do status quo do ecossistema afetado, com a revitalização de bacias hidrográficas ou aumento de permeabilidade no solo, recebem um pagamento pelos serviços ambientais - PSA (ANA, 2020).

No âmbito do estadual de Mato Grosso do Sul, a Secretaria de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar em parceria com a prefeitura de dois municípios turísticos do Estado, Bonito e Jardim, tem trabalhado na recuperação dos rios dessa região. No entanto, não foram encontradas medidas administrativas desse Estado que fomentem a proteção de APP. No contexto legislativo, o Decreto Estadual 15.197/2019 impõe aos proprietários rurais um manejo adequado de uso do solo e conservação da água (MS, 2019).

No município de Campo Grande/MS, a Prefeitura desenvolve o Programa Manancial Vivo, que busca incentivar os produtores rurais ao entorno do Córrego Guariroba, responsável pelo abastecimento urbano dessa cidade. O governo municipal tem utilizado da moeda de troca PSA para recomposição de APP e conservação dos demais recursos naturais (AMNCG, 2018).

Um fator a ser considerado é que a manutenção da APP no interior de imóvel rural implica em uma renúncia ao uso de parte desse imóvel, com redução dos ganhos para seu proprietário. A falta de compensação por essa perda acaba por desestimular ações positivas em favor do meio ambiente. O que mais pesa para o ser humano é ter que abrir mão de quantias de valores monetários sem receber nada em troca. Nesse sentido, Santello (2017) esclarece que:

O fato de ter que pagar um valor de forma compulsória ao Estado ou a possibilidade de conseguir uma redução de custos de uma pessoa física ou jurídica pode alterar a maneira como o meio ambiente é usado, o que resulta em uma proteção preventiva ao seu desgaste, podendo representar uma significativa contribuição à preservação dos recursos hídricos (Santello, 2017).

A atuação conjunta entre os entes governamentais para implementação de incentivos fiscais pode ter um impacto positivo na preservação dos recursos naturais em Mato Grosso do Sul, tendo em vista que o Estado é um grande produtor rural e alimenta o mercado nacional e internacional. O uso extrafiscal do imposto pode ser uma maneira de fomentar a proteção de APP a partir da iniciativa do produtor rural.

Dessa forma, os proprietários de imóveis rurais com áreas de preservação permanente em bom estado de funcionamento, isto é, vegetação formando dossel, que mantiverem práticas conservacionistas dos recursos hídricos, poderiam ser beneficiados com incentivos fiscais federais, estaduais e municipais.

No âmbito municipal poderiam ser aplicadas incentivos fiscais a fim de isentar o produtor rural do pagamento sob o Imposto Sob Serviços (ISS) “do controle e tratamento do efluente de qualquer natureza e de agentes físicos, químicos e biológicos” disposto no artigo 3º, inciso IX da Lei Complementar nº 116/03 (BRASIL, 2003). Uma proposta nesse sentido é interessante visto que um sistema eficiente de tratamento de efluentes é mais benéfico para os recursos hídricos subterrâneos que as convencionais fossas.

De igual modo, o ISS poderia ser utilizado para fomentar ações positivas relacionadas aos casos trazidos no artigo 3º, inciso XII:

Do florestamento, reflorestamento, semeadura, adubação, reparação de solo, plantio, silagem, colheita, corte, descascamento de árvores, silvicultura, exploração florestal e serviços congêneres indissociáveis da formação, manutenção e colheita de florestas para quaisquer fins e por quaisquer meios (BRASIL, 2003).

No domínio estadual, o governo poderia estabelecer reduções no Imposto sob Circulação de Mercadorias para aquisição de produtos agrícolas e escoamento da produção agropecuária. Nesse caso, tanto o meio ambiente quanto o setor agropecuário seriam beneficiados.

Na esfera federal, o estabelecimento de uma administração sólida na proteção de APP seria a isenção do ITR, como prevê o Projeto de Lei 5.674/2016, para as propriedades rurais que factualmente protegem seus mananciais (ALVINO, 2016).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito Ambiental é um ramo do direito muito recente e em constante construção. No que diz com a proteção das áreas de preservação permanente, as seguidas alterações legislativas trouxeram insegurança aos produtores e investidores.

O arcabouço jurídico complexo permitiu a exploração indevida e impune de APP por aqueles que se subterfugiam nas entrelinhas dos textos legais. Por outro lado, parte dos que buscaram se adequar ambientalmente foram obstados por abruptas mudanças na legislação sobre o tema. O que antes era legalizado, logo, passava a ser ilegal.

O presente trabalho procurou discutir esses paradoxos com o escopo de contribuir para aclarar o entendimento moderno do direito e da preservação ambiental à luz dos códigos ambientais.

Para despertar o interesse dos produtores rurais na preservação de áreas de preservação permanente em imóveis de sua propriedade e, assim, favorecer a produção de águas, tem-se que os incentivos fiscais podem surtir mais efeito na proteção ambiental do que os preceitos imperativos legais.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem ao PPGDIR/UFMS (Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMS). Ao PPGRN/UFMS (Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais UFMS). Agradecemos ainda à CAPES pelo acesso ao Portal de Periódicos. Ao CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) pela bolsa de produtividade em pesquisa de A. C. Paranhos Filho (CNPq Processo nº 305013/2018-1) e pela bolsa do Programa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico Regional de Mato Grosso do Sul à A. B. Gonçalves concedida pelo CNPq em conjunto com a FUNDECT (Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul) (CNPq/FUNDECT Processo nº 302165/2020-7). O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS/MEC - Brasil.

REFERÊNCIAS

ALVINO, M. Projeto de Lei nº 5.674 de 2016. Isenção do Imposto Territorial Rural – ITR. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2016.

ANA – Agência Nacional de Águas. Produtor de águas. 2020. Disponível online em: <<https://www.ana.gov.br/programas-e-projetos/programa-produtor-de-agua>>. Acesso em: 30 mai. 2020.

AMNCG – Agência Municipal de Notícias de Campo Grande. Programa Manancial Vivo Recupera Áreas da Bacia do Guariroba com Conservação de Recursos Hídricos. 2018. Disponível online em: <<http://www.campogrande.ms.gov.br/cgnoticias/noticias/programa-manancial-vivo-recupera-areas-da-bacia-do-guariroba-com-conservacao-de-recursos-hidricos/>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. Regimento do Pau-Brasil (1605). Francisco Ferreira o fés a 12 de Dezembro de 1605.

_____. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Secretaria de Estado dos Negócios do Império, 1850.

_____. Decreto nº 23.793 de 23 de janeiro de 1934. Aprova o código florestal que com este baixa. Rio de Janeiro, 1934.

_____. Decreto nº 24.643 de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas. Rio de Janeiro, 1934.

_____. Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Planalto, Brasília, 1964.

_____. Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Planalto, Brasília, 1965.

_____. Lei nº 5.106 de 2 de setembro de 1966. Dispõe sobre os incentivos fiscais concedidos a empreendimentos florestais. Planalto, Brasília, 1966a.

_____. Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Planalto, Brasília, 1966b.

_____. Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Planalto, Brasília, 1981.

_____. Lei nº 7.511 de 7 de julho 1986. Altera dispositivos da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal. Planalto, Brasília, 1986.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Planalto, Brasília, 1988.

_____. Lei nº 7.735 de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Planalto, Brasília, 1989.

_____. Lei nº 7.703 de 18 de julho de 1989. Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986. Planalto, Brasília, 1989.

_____. Lei nº 8.171 de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a Política Agrícola. Planalto, Brasília, 1991.

_____. Lei nº 9.393 de 19 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Planalto, Brasília, 1996.

_____. Lei nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Planalto, Brasília, 1997.

_____. Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Planalto, Brasília, 1998.

_____. Lei Complementar nº 116 de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Planalto, Brasília, 2003.

_____. Lei Complementar nº 140 de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Planalto, Brasília, 2011.

_____. Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Planalto, Brasília, 2012.

DI PIETRO, M.S.Z. Direito administrativo. 30.ed. Rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FREITAS, C.P. A proibição de retrocesso ecológico e o novo código florestal brasileiro. Revista Pensamento Jurídico, v. 10, n. 2. 2016.

MOREIRA, G.D.V.; RIBAS, L.M. O desenvolvimento sustentável pela perspectiva do planejamento regional. Disponível online em: < <https://www.cofecon.org.br/2020/03/16/artigo-o-desenvolvimento-sustentavel-pela-perspectiva-do-planejamento-regional/>>. Acesso em 05 mai. 2020.

MS - MATO GROSSO DO SUL. Decreto nº 15.197 de 21 de março de 2019. Disciplina o procedimento de apresentação de Projeto Técnico de Manejo e de Conservação de Solo e Água para implantação de atividades que demandem ações de mecanização de solo nas Bacias de Contribuição do Rio da Prata e do Rio Formoso, nos Municípios de Jardim e Bonito, e dá outras providências. Assembleia Legislativa, Campo Grande, 2019.

SANTO, C.L.; SILVA, C.C.P.; ALMEIDA, J.; LIMA, M.J.A; MOURÃO, F.V. Avaliação ambiental da área de preservação permanente das nascentes e corpo hídrico impactados pela atividade pecuária rotativa. Brazilian Journal of Development, v. 6, n.5, p.25385-25390, 2020.

SANTELLO, F.L.P. Direito tributário ambiental recursos hídricos e tributação. São Paulo 2017.

SANTIAGO, A.F. Fundamento do Direito Penal Ambiental. Belo Horizonte: Del Rey. 2015. 434 p.

SENADO. Código Florestal. Nova lei busca produção com preservação. Senado em Discussão, ano 2, n. 9, dezembro 2011.

SIRVINSKAS, L.P.; Manual de Direito Ambiental. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. 819p.

STJ – Superior Tribunal de Justiça. Linha do tempo: um breve resumo da evolução da legislação ambiental no Brasil. 2010. Disponível online em: < <https://stj.jusbrasil.com.br/noticias/2219914/linha-do-tempo-um-breve-resumo-da-evolucao-da-legislacao-ambiental-no-brasil> >. Acesso: 26 mai. 2020.

TOLEDO, K. Desmatamento eleva em 100 vezes o custo do tratamento da água. 2014. Disponível online em: < <http://agencia.fapesp.br/desmatamento-eleva-em-100-vezes-o-custo-do-tratamento-da-agua/19036/>>. Acesso em: 30 mai. 2020.