

**AVALIAÇÃO CRÍTICA À LEI n. 14.119/2021: UMA BENESSE DISFARÇADA**  
**CRITICAL EVALUATION THE LAW n. 14.119/2021: A DISGUISED BENESSE**  
**EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA LEY N. 14.119 / 2021: UN BENESSE EN DISIMULADA.**

Kleber Destefani Ferretti<sup>1</sup>  
<https://orcid.org/0000-0003-4921-0298>

**Submissão: 16/09/2022 / Aceito: 25/01/2022 / Publicado: 31/03/2022.**

### Resumo

Até ser sancionada a Lei n. 14.119/2021 sobre pagamentos por serviços ambientais, esta passou por várias arguições, mas também por ser recente, que instigou uma avaliação crítica de seu texto que correlaciona com o desenvolvimento rural junto com a sustentabilidade, através do pagamento de um estímulo financeiro aos donos de terras. A pesquisa utilizou a metodologia qualitativa devido as análises de documentos, leis e produções científicas, assim como os pareceres de Deputados Federais e Senadores sobre o seu projeto de lei n. 312-A/2015. Juntamente com o método dialético, o qual supõe que nada está acabado e devido os diálogos das análises, além de arguir sobre problemas no corpo da Lei sancionada. Que passou por políticos envolvidos na bancada ruralista, resultando em relatórios mais econômicos com foco nos grandes proprietários, contrapondo-se com outras leis e que acarretou falhas normativas devido não regular toda a matéria de forma criteriosa. Além do Governo impor multa aos infratores ambientais, estes em virtude das falhas ainda podem acessar esta política e, ainda falta um regulamento sobre a forma de pactuação contratual que não foi elaborado. Conclui-se que certos artigos da Lei abrem brechas à determinadas benesses ou “prêmios” aos infratores ambientais, proporcionando o mal uso da Lei a fim de bloquear a desapropriação rural (por causa de contradições normativas), vindo-a prejudicar a realização da Reforma Agrária e, além disto dificultar o acesso pelos agricultores familiares que não possuem o Título de Domínio, como o caso dos recém-assentados.

**Palavras-Chave:** Estímulos; Governo; Infrator; Meio Ambiente; Normativas.

### Abstract

Until Law no. 14.119/2021 was sanctioned on payments for environmental services, it went through several accusations, but also for being recent, which instigated a critical evaluation of its text that correlates with rural development along with sustainability, through the payment of a financial stimulus to landowners. The research used the qualitative methodology due to the analysis of documents, laws and scientific productions, as well as the opinions of Federal Deputies and Senators on their bill no. 312-A/2015. Together with the dialectical method, which assumes that nothing is finished and due to the dialogues of the analyses, besides arousing problems in the body of the sanctioned Law. It passed through politicians involved in the ruralist bench, resulting in more economical reports focusing on the large owners, opposing other laws and that led to regulatory failures due not to regulate the whole matter judiciously. In addition to the Government

<sup>1</sup> Mestre em Agronegócio pelo Programa de Pós-Graduação em Agronegócio da Universidade Federal de Goiás (PPGAGRO-UFG); Docente da disciplina “Políticas Públicas e Sustentabilidade no Agronegócio” do curso MBA Direito do Agronegócio na Faculdade de Gestão e Inovação (FGI). Goiás; Brasil. *E-mail:* kleber.jurista@outlook.com



imposing a fine on environmental offenders, these due to failures can still access this policy and, still lack sum staking out a regulation on the form of contractual agreement that has not been drafted. It is concluded that certain articles of the Law open loopholes to certain benefits or "awards" to environmental offenders, providing the misuse of the Law in order to block rural expropriation (because of normative contradictions), and harming the realization of the Agrarian Reform and, in addition to hindering access by family farmers who do not have the Title of Domain, as the case of the newly settled.

**Keywords:** Environment; Government; Regulations; Stimuli; Violator.

### Resumen

Hasta que la Ley n° 14.119/2021 fue sancionada sobre pagos por servicios ambientales, pasó por varias acusaciones, pero también por ser reciente, lo que desató una evaluación crítica de su texto que se correlaciona con el desarrollo rural junto con la sostenibilidad, a través del pago de un estímulo financiero a los terratenientes. La investigación utilizó la metodología cualitativa debido al análisis de documentos, leyes y producciones científicas, así como las opiniones de diputados y senadores federales sobre su proyecto de ley no. 312-A/2015. Junto con el método dialéctico, que supone que nada está terminado y debido a los diálogos de los análisis, además de despertar problemas en el cuerpo de la Ley sancionada. Pasó por políticos involucrados en la bancada ruralista, dando como resultados informes más económicos centrados en los grandes propietarios, oponiéndose a otras leyes y que condujeron a fallas regulatorias debido a no regular todo el asunto juiciosamente. Además de que el Gobierno imponga una multa a los infractores ambientales, estos debido a fallas aún pueden acceder a esta política y, aún faltan sumas, que establezcan una regulación sobre la forma de acuerdo contractual que no se ha redactado. Se concluye que ciertos artículos de la Ley abren lagunas a ciertos beneficios o "premios" a los infractores ambientales, previendo el uso indebido de la Ley con el fin de bloquear la expropiación rural (por contradicciones normativas), y perjudicando la realización de la Reforma Agraria y, además de dificultar el acceso de los agricultores familiares que no tienen el Título de Dominio, como el caso de los recién asentados.

**Palabras Clave:** Gobierno; Los Estímulos; Medio Ambiente; Regulaciones; Transgresor.

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa inicia seus diálogos com base na Lei Federal n. 14.119, publicada em 13 de janeiro de 2021, que “institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis n. 8.212, de 24 de julho de 1991, n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política” (BRASIL, 2021). A qual, é uma forma de política agrícola destinada ao desenvolvimento rural brasileiro, com o objetivo de estimular a sustentabilidade e a proteção do meio ambiente. Através da qual, realizará pagamentos em moeda corrente brasileira ou com benefícios creditícios às pessoas (físicas ou jurídicas) proprietárias rurais.

Essa normativa derivou do Projeto de Lei n. 312-A de 2015, elaborado pelos deputados federais Rubens Bueno do Paraná e Arnaldo Jordy do Pará, ambos do Partido Político Socialista

DOI: <http://dx.doi.org/10.22295/grifos.v31i57.6689> | Edição Vol. 31, Núm. 57, 2022.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

(PPS) que foi renomeado para Partido Cidadania em 2019, após autorização do Tribunal Superior Eleitoral (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a). Todavia, em janeiro de 2019 o projeto de lei foi arquivado, sendo desarquivado em 25 de março de 2019, e posteriormente remetido ao Senado Federal. Então, em dezembro de 2019 foi alterado para Projeto de Lei n. 5.028 em 2019 devido dos pareceres e a tramitar no Senado Federal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

A normativa discutida há pouco tempo no Congresso Nacional é derivada de legislações de outros países e “teria surgido na Costa Rica, no final do Século passado, mediante a criação de tributo específico para remunerar os proprietários de terras preservadas, migrando-se depois para outras partes do Planeta, como México e EUA” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 04). Contudo, no Brasil uma das justificativas desse regulamento ser introduzido, derivou de o legislador objetivar um maior amparo ao meio ambiente por meio de estímulos econômicos e não só por intermédio de punições aos infratores. “É conveniente aliar a isso estratégias que também premiem os que agem corretamente, de modo a fortalecer o contingente dos que propugnam pela defesa de nossas riquezas naturais e, por melhor qualidade de vida das atuais e próximas gerações” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015b, p. 03).

Uma das formas de punição, é através da desapropriação rural que é aplicada ao proprietário de terras por desrespeitar requisitos ambientais ou por ferir o princípio da função social da terra expresso na Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88), conforme artigo 186: “A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: [...] II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;” (BRASIL, 1988).

Nesse linear Fideles (2018, p. 120) incrementa que “qualquer uso da propriedade que contrarie essa regra de conduta, configurará um ilícito passível de ser mensurado pelo órgão federal executor da reforma agrária e capaz de ensejar a desapropriação por sanção”. Argumento reforçado pela CF/88, no art. 225, § 3º que descreve essas condutas prejudiciais ao meio ambiente e imputação aos infratores, além das sanções penais e administrativas (desapropriação) a obrigação de reparar os danos (BRASIL, 1988).

E sobre a reforma agrária, esta “é importante para o desenvolvimento dos países, tanto por promover a inclusão produtiva de famílias com necessidade de apoio quanto por desempenhar a função econômica fundamental de garantir que as terras se tornem produtivas” (MAIA; FIDELIS; MEDINA, 2018, p. 228). É uma importante forma de política de desenvolvimento rural para o

Brasil, já que este é “reconhecido internacionalmente como o celeiro do mundo” (NOGUEIRA; FRANCO; PEREZ FILHO, 2020, p. 82).

Por isso a necessidade de maior rigor das normativas, para possibilitar a distribuição dos recursos financeiros de forma isonômica e que propicie a redução da desigualdade, para um melhor desenvolvimento socioeconômico (CORCIOLI; NUNES; CAMPOS, 2018). Caso contrário, pode acabar por beneficiar determinada classe social, com a forma que se procede a concessão de créditos derivados dessa política agrícola.

Assim, a presente pesquisa visou analisar e avaliar essa nova política agrícola de desenvolvimento rural que busca estimular os proprietários rurais (pessoas físicas ou jurídicas) e posseiros (não são donos legais) na “proteção” do meio ambiente, sendo esse estímulo através de valores econômicos ou outras modalidades de benefícios. Assim, por intermédio dessa avaliação, vislumbrar-se-á expor quem serão os verdadeiros beneficiários no final da história, como também, entender se essa política pública poderá vir a ter sua aplicabilidade distorcida como meio de se escapar das punições relacionadas aos crimes ambientais. Dessa forma, devido essas distorções, poderá ocasionar barramentos nas futuras realizações da política fundiária de reforma agrária, já que estes contratantes não descumprirão a função social da terra em “tese”.

Imbuído nesse propósito, para o desenvolvimento da pesquisa, uma avaliação dessa política para o desenvolvimento rural que está estruturada da seguinte forma: 1. Parte já dialogada e que foi para contextualizar o assunto que será arguido; 2. Se aborda a metodologia utilizada e as principais informações para embasamento dessa avaliação; 3. Ocorre a discussão e exposição de resultados, sendo num subitem deste tópico avaliado a própria lei com exposições, e; 4. Será exposta a conclusão com críticas a quem se beneficia dessa normativa.

## METODOLOGIA

Para alcançar as respostas das indagações anteriores, o presente estudo terá por base as principais normativas como: a própria Lei n. 14.119/2021; CF/88; Lei n. 8.629/1993, Projeto de Lei n. 312-A de 2015 (alterado no Senado Federal para PL n. 5.028/2019) e com argumento de alguns pesquisadores das temáticas: desenvolvimento rural; políticas públicas; reforma agrária; função social e desapropriação rural.

A metodologia utilizada foi a qualitativa, onde “primeiramente faz-se a coleta de dados a fim de poder elaborar a ‘teoria de base’, ou seja, o conjunto de conceitos, princípios e significados. O esquema conceitual pode ser uma teoria elaborada, com um ou mais constructos” (MARCONI;



LAKATOS, 2006, p. 272). Pois, conforme parágrafo anterior, para a construção dessa pesquisa foi utilizado vários documentos públicos disponibilizados em *sites* localizados na plataforma eletrônica do Congresso Nacional, tal como os pareceres dos representantes políticos brasileiros (Deputados Federais e Senadores) e documentos relacionados às principais normativas (leis, projetos de leis, códigos e CF/88) utilizadas.

Tal metodologia foi empregada em conjunto com o método dialético pelo entendimento de que “nenhuma coisa está ‘acabada’, encontrando-se sempre em via de se transformar, desenvolver; o fim de um processo é sempre a transformação de outro” (MARCONI; LAKATOS, 2006, p. 83), que decorrerá da avaliação dessa política com exposição de argumentos comprobatórios. Em detrimento da utilização de algumas partes da Lei n. 14.119/2021 sancionada, para dialogar sobre o desalinhamento do que foi objetivado pelos representantes políticos com o contexto prático aplicado.

Essa pesquisa nasceu devido à necessidade de se realizar uma avaliação dessa política, após se verifica que – através dos documentos constantes no portal de informações de tramitação do projeto de lei (*site* da Câmara dos Deputados) e a relação com a normativa da reforma agrária – é transmitido algo que na prática pode ser um problema ou prejuízo para o Governo Federal no futuro. Por intermédio da utilização das normativas que possibilitou realizar conexões com a Lei 14.119/2021, independentemente se esta é posterior às anteriores.

## ARGUIÇÃO DA TEMÁTICA

De início, vale argumentar que o desenvolvimento rural são estratégias que visam “à promoção do desenvolvimento econômico e social que devem ser necessariamente individualizadas, pois não há uma única diretriz aplicável a todas as regiões” (OLIVEIRA; LIMA, 2012, p. 74). E nesse linear, se faz pertinente os argumentos de uma pesquisa realizada por Schneider (2010, p. 518) ao arguir que o “Brasil vem sendo fortemente influenciada pelas ações de caráter normativo e pelas políticas de intervenção do Estado”. Entretanto, uma atitude aceitável que o Estado poderia fazer jus e que seria favorecer é “a ideia de que o desenvolvimento rural não deve ser exclusivamente econômico, mas deve incluir aspectos sociais e ambientais” (SCHNEIDER, 2010, p. 518).

E nesse seguimento ambiental, advém com uma contextualização sobre sustentabilidade dialogada por Feil e Schreiber (2017, p. 678) de ser um “processo que mensura o grau ou nível da qualidade do sistema complexo ambiental humano com o intuito de avaliar a distância deste em



relação ao sustentável. Esta avaliação, em especial, é realizada com propriedades quantitativas denominadas de indicadores e índices de sustentabilidade”. Sendo que tais indicadores devem incorporar questões ambientais, sociais e econômicas para que confluam em resultados favoráveis para o desenvolvimento humano respeitoso, caso contrário, deverá haver um reposicionamento e correção de atitudes e pretensões para um crescimento equânime (FEIL; SCHREIBER, 2017).

Que convergem na questão do desenvolvimento sustentável que “é o processo que entra em cena com base em estratégias para aproximar o sistema ambiental humano ao nível de sustentabilidade com vistas a que a vida deste complexo sistema se harmonize e perpetue ao longo do tempo (FEIL; SCHREIBER, 2017, p. 678).

E uma forma para favorecer o alcance desse desenvolvimento rural sustentável, se faz necessário a participação dos representantes políticos nesse viés, como é o caso da normativa em análise exposto na introdução desta pesquisa, que foi o projeto de lei inicialmente de n. 312-A de 2015, elaborado através do Partido Cidadania pelos Deputados Federais Rubens Bueno do Paraná e Arnaldo Jordy do Pará (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a), arquivado posteriormente. Mas após o projeto de lei ser desarquivado em 25 de março de 2019, teve em julho o Deputado Federal Camilo Capiberibe do Partido Socialista Brasileiro do Amapá (PSB-AP) designado como relator, que proferiu parecer parcialmente favorável por intermédio da Comissão Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, por sugerir alterações.

Mas em 03 de setembro de 2019, em sessão deliberativa extraordinária, foi designado como Relator o Deputado Federal Arnaldo Jardim do Partido Cidadania-SP, que proferiu novo parecer em Plenário como representante da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, como também pelas Comissões: Finanças e Tributação; Constituição e Justiça e de Cidadania, e; Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. Em dezembro de 2020, houve a remessa do projeto de lei n. 312-A/2015 ao Senado Federal e, em decorrência disso, teve alteração na numeração para n. 5.028 de 2019 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

Essa alteração do número do projeto de lei, decorreu em virtude do seu encaminhamento para o Senado Federal, no qual foi deliberado e realizado pequenas modificações no corpo do texto e no título desta normativa, conforme parecer proferido em plenário pelo Dep. Fed. Arnaldo Jardim do Cidadania-SP (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020). Que passou a tramitar com uma nova ementa (descrição ou título) “Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais e altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 8.212, de 24 de julho de 1991, para adequá-las à nova política” (BRASIL, 2021).





Em 21/12/2020, o parecer do Dep. Arnaldo Jardim, transmite ter sido muito positivista ao argumentar sobre as possibilidades desse projeto ser introduzido no ordenamento brasileiro na época que proferiu o parecer. E há de se concordar que à atitude de estimular a proteção do meio ambiente e o reparo ao mesmo, em detrimento de danos ambientais causados anteriormente só favorece um desenvolvimento ideológico para a sustentabilidade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

E por intermédio desses estímulos serem remunerados ou valorados economicamente, os especialistas acreditam que esses benefícios econômicos irão de “forma eficiente incentivar a preservação ambiental, haja vista que concilia atividades de preservação com geração de renda principalmente no meio rural onde, geralmente, a manutenção de áreas preservadas é encarada como prejuízo pelos produtores” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020, p. 05).

Mas no parecer da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável por intermédio do Dep. Camilo Capiberibe (anterior ao do Dep. Arnaldo), acrescentou que vários estados brasileiros no decorrer da construção do projeto de lei, já haviam introduzido no próprio ordenamento uma normativa que divergia do projeto federal. Contudo, estas normativas dos estados que possuíam e o projeto de lei se relacionavam pelo pagamento por manutenção do meio ambiente, como no estado do: Acre - Lei n. 2.308, de 2010; Amazonas - Lei n. 4.266, de 2015; Distrito Federal - Lei n. 5.955, de 2017; Minas Gerais - Lei n. 17.727, de 2008; Paraná - Lei n. 17.134, de 2012, e; Rio de Janeiro - Decreto n. 42.029, de 2011 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 05-06).

Vale ressaltar que no lapso temporal de 2015 (protocolização projeto de lei) até 2021 (sancionamento da lei), houve o envolvimento de outros políticos do Congresso Nacional que participaram das votações e que compunham a bancada ruralista. Mas os mencionados Deps. Rubens Bueno, Arnaldo Jardim e Evair Vieira de Melo, ainda estão com mandatos vigentes e fazem parte de forma ativa da bancada ruralista, conforme consta na lista do *site* da Frente Parlamentar Agropecuária (FRENTE PARLAMENTAR AGROPECUÁRIA, 2021). É que o enfoque dos participantes ou envolvidos visaram mais o desenvolvimento de políticas para os grandes proprietários de terras (em sua grande maioria) bem como o amparo destes na produção de *commodities*.

No decorrer das análises nos documentos do projeto, chega-se num questionamento exposto pelo Dep. Camilo em seu relatório, que “todos estão sujeitos às normas de comando e controle, na zona urbana ou rural, como justificar o pagamento para que se cumpra a lei? Seria uma anomalia



jurídica instituir a norma e, em seguida, o Poder Público oferecer pagamento para que a norma seja cumprida” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 12).

Todavia, o mencionado Dep. Fed. Camilo foi infeliz ao dialogar uma possível resposta, pois o que transmitiu em sua arguição no parecer foi exatamente que essa anomalia irá ocorrer e ser aceita. E nesse linear, conforme a frase exposta no parágrafo anterior desse questionamento que “nessa situação, a aplicação do Pagamento por Serviços Ambientais à manutenção de Área de Preservação Permanente é justificável pelo interesse coletivo” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 13). Ou, como também diz que “os recursos públicos devem premiar, por exemplo, aqueles que tendo autorização legal para desmatar, não o fizeram. Ou que, podendo fazer o manejo sustentável da Reserva Legal, optam por mantê-la preservada” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 12-13). O Dep. Camilo chega a utilizar a expressão “premiar”, jargão que expressa uma visão oposta ao questionado antes por ele.

Ademais, tanto nos relatórios dos Deputados Camilo, Arnaldo, Rubens, Evair e outros, expressam em seus documentos que as Áreas de Preservação Permanente (APP) ou Reserva Legal (RL), podem ser desmatadas ou suprimidas com uma solicitação qualquer. Entretanto, o Código Florestal no art. 8º referente às APP, descreve que sua supressão será somente se visar o interesse público, agora no art. 18 referente a RL, após o registro dessa área ela deverá ser mantida, sendo vedada sua alteração (BRASIL, 2012). Sendo assim, indo de encontro ao exposto pelo Dep. Camilo, Arnaldo e outros, ou seja, o proprietário é obrigado a preservar e cumprir a lei, contudo receberá para esse cumprimento e se confirmando a tal anomalia dialogada.

Nesse viés de cumprimento e descumprimento, ressalta-se que um dos princípios constitucionais é a função social da terra que deve ser cumprida pelo proprietário, caso contrário sofrerá a consequência de desapropriação rural. Pois este princípio não ocorre só pelo proprietário descumprir o art. 6, da Lei n. 8.629/1993 sobre Reforma Agrária, o qual aborda critérios de “Grau de Utilização da Terra e Grau de Eficiência de Exploração” (BRASIL, 1993). Além do mais, também está vinculado a esse princípio da função social da terra, o caso de desrespeito ao meio ambiente conforme art. 9 da mesma lei de Reforma Agrária, como também abordado na CF/88 no art. 186, inciso II: “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” (BRASIL, 1988).

Verificado essa infração a função social da terra pelo desrespeito a questão ambiental, deverá ser aplicado o art. 5, da Lei n. 8.629/1993 de Reforma Agrária que realizará “a desapropriação por interesse social, aplicável ao imóvel rural que não cumpra sua função social,





[...]” (BRASIL, 1993). E na visão de pesquisadores como Maia, Fideles e Medina (2018, p. 242) descrevem que muitos dos “especialistas entendem que são autoaplicáveis ou que já foram devidamente regulamentados pela Lei nº 8.629/1993, embora seja mais comum que as desapropriações ocorram apenas pelo descumprimento da função social no aspecto produtivo”, mas ainda precisa melhorar na parte legislativa, devido tal questão possuir um vácuo regulamentaria.

Neste caso a ação de desapropriação rural por interesse social será ajuizada na Justiça Federal (Tribunal Regional Federal) pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), devendo apresentar no momento de ajuizar a ação “o Laudo de Vistoria e Fiscalização (LAF) e o Laudo de Vistoria e Avaliação (LVA) do imóvel rural expropriado, neste último a indicar o preço de mercado atual do imóvel e, por conseguinte, o valor considerado pelo INCRA como apto a espelhar a justa indenização” (FIDELES, 2018, p. 79). Esses laudos irão confirmar e amparar a Autarquia Federal para realizar a desapropriação e assim objetivar a política fundiária por intermédio da Reforma Agrária.

Como descrito na introdução, a reforma agrária é importante para o desenvolvimento do país, mas essa política fundiária sofre barramentos por falta de estímulos financeiros ou legislações distorcidas e disfarçadas, as quais ao invés de objetivar o amparo geral dos envolvidos no meio rural, acaba na verdade por só beneficiar indiretamente uma (os mais estruturados economicamente). Como Barone e Ferrante (2017, p. 38) descrevem: “sempre estará às voltas com a altíssima concentração fundiária, característica estrutural do desenvolvimento agrário do país e sua modernidade anômala e inconclusa, quase sempre geradora de desigualdades que confrontam com uma proposta de desenvolvimento como liberdade”, pois conforme raciocínio destes, o Brasil segue um desenvolvimento agrário que não se condiz com o esperado para visar uma maior inclusão socioeconômica e menor desigualdade.

## **AVALIAÇÃO DA LEI N. 14.119/2021**

Neste tópico da pesquisa, são feitas as comprovações com argumentos derivados de partes e critérios utilizados dos documentos analisados, para sanar a incerteza referente ao tema proposto neste estudo, sendo abordado alguns artigos da própria Lei n. 14.119/2021 em conjunto com as declarações dos deputados relatores, como também correlacionar estes artigos com outros de algumas leis, tais como o do Código Florestal e da Reforma Agrária.

Assim, parte-se do primeiro requisito que é sobre o “regulamento” conforme art. 12 da lei em estudo, ou seja, como o próprio nome diz, seria um regulamento dos contratos para concessão



dos estímulos financeiros, o qual ainda não foi elaborada pelo Poder Legislativo ou Executivo. E por consequência, ainda não foi sancionada nenhuma lei, decreto, resolução, lei complementar ou uma norma interna do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, para que pudesse ser utilizado momentaneamente enquanto não existe regramento específico sobre o tal “regulamento”.

Mas independentemente dessa lei ser recente, com cerca de 3 meses (até o momento de elaboração desse estudo em abril) que se justificaria o atraso na elaboração deste regulamento (referente ao art. 12 mencionado). Todavia, tal regramento já era exigido no Código Florestal de 2012, no capítulo X sobre um programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, que era tratado no art. 41, antes de ser reeditado. Sendo que estava expresso a obrigação de no prazo de 180 dias o Poder Executivo instituir e regular a forma de pactuação desse programa de incentivo financeiro (BRASIL, 2012), mas após a reedição o prazo de 180 dias foi removido. Fato que desobrigou a criação deste regulamento e por isso não ocorreu até o sancionamento da Lei n. 14.119/21 e que continua.

Vale incrementar que a forma como seriam pactuados esses contratos, foi discutida nos relatórios do projeto de lei, por vários deputados que participaram do procedimento de melhoramento da normativa, que culminou na lei em análise pelos deputados já mencionados. Mas essa normatização dos contratos não foi inserida no corpo da lei em vigor, porque acharam que atrapalharia a compreensão e possibilitaria distorções para benefícios ilícitos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a). Por isso, entenderam ser melhor um regulamento à parte, o qual já era cobrado no Código Florestal de 2012 e permanecerá inexistente pelo desenrolar da questão. Ademais, conforme a Lei n. 14.119/21, o seu art. 12 é claro ao expor que as cláusulas e os tipos de contratos serão regidos pelo regulamento que doravante não foi legalizado (BRASIL, 2021).

Contudo, é importante esclarecer que no inciso XII, do art. 5, da Lei n. 14.119/21 traz a menção da Lei n. 12.512/2011, a qual regulamenta um programa de apoio à conservação ambiental que se destina especificamente às famílias em extrema vulnerabilidade, como alguns agricultores familiares, quilombos e indígenas somente (BRASIL, 2011). Normativa esta que não é o foco desta pesquisa por ter um contexto diferente da analisada, mas que pode ser objeto de estudos futuros.

Entretanto, a inexistência desse regulamento que trataria da forma como esses contratos seriam realizados, possibilita uma brecha um tanto maliciosa e também há à possibilidade de ilicitude, conforme na lei em análise no seu art. 2º, inciso VI ao expor que: “*pagador de serviços ambientais*: poder público, organização da sociedade civil ou agente privado, pessoa física ou jurídica, de âmbito nacional ou internacional, que provê o pagamento dos serviços ambientais nos



termos do inciso IV deste caput” (BRASIL, 2021). Como se pode notar, o pagador poderá ser pessoa física ou jurídica privada, ou seja, se um produtor rural que descumpra a função social por não estar dando o devido fim útil e respeitoso a terra, poderá realizar um contrato fraudulento com uma entidade privada com a única finalidade de escapar ou burlar a Lei n. 8.629/1993 (Lei de Reforma Agrária), pois estará em tese “cumprindo” a função social (BRASIL, 1993), ou seja, não produz ou trabalha uma parte da terra porque destinou-a para pagamento por serviços ambientais.

Em outro ponto, a presente lei descreve em seu art. 8º que podem ser objeto do Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA): inciso I: “áreas cobertas com vegetação nativa” (BRASIL, 2021), ou seja, conforme já discutido anteriormente, neste caso podemos ver a tal anomalia a se concretizar como o Relator então Dep. Fed. Camilo Capiberibe, arguiu que não ocorreria.

Assim, conforme parágrafo anterior, o Poder Legislativo e Poder Executivo elaboram leis que criminalizam a destruição de áreas com vegetação nativa, como previsto no Código Florestal e na Lei de Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/1998), mas posteriormente elaboram (como os Dep. Rubens e Arnaldo e outros, dentre deputados e senadores) e aprovam leis que beneficiará quem realiza a recuperação dessas áreas. Contudo esses proprietários já eram obrigados por leis a preservarem e recuperarem, e dessa forma, acaba a ampliar a concessão de benefícios ou como o Dep. Camilo descreve, são “prêmios”, mas por algo que não deveria (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 03). Entretanto, essa normativa seria interessante caso o proprietário realizasse a geração de novas áreas reflorestadas ou ampliadas.

Já no *caput* do art. 3º traz a informação de algumas formas de pagamentos e possibilita a realização de outras formas e, no inciso III descreve a possibilidade de “compensação vinculada a certificado de redução de emissões por desmatamento e degradação” (BRASIL, 2021). Algo que permite o entendimento de que após o descumprimento de função social da terra referente a preservação, o proprietário rural pode se utilizar desse artifício para evitar desapropriação, com o compromisso de realizar a recuperação proveniente de desmatamento e degradação, ou seja, o proprietário rural tem atitudes desrespeitosas como o meio ambiente e depois quer contornar o erro com esse certificado. Mas desde que essa artimanha seja antes da constatação ou lavratura de laudo infracional por órgão competente, como expresso no art. 10 e incisos.

Contudo, o art. 10, no inciso I “a pessoas físicas e jurídicas *inadimplentes em relação* a termo de ajustamento de conduta ou de compromisso firmado com órgão competente [...]” (BRASIL, 2021), possibilita entender (conforme parágrafo anterior) que o infrator dentro do

período em que está obrigado a realizar a recuperação de área, poderá se valer das benesses dessa lei. Ou seja, o órgão competente impõe uma multa administrativa ou civil ou ambas (pois envolve multas que podem ser quantificadas economicamente, diferente da penal que é decretada prisão do infrator) e no período de cumprimento este infrator poderá acessar essa política para abater em sua dívida. De grosso modo, o proprietário rural infringe a lei e o próprio Governo paga a multa. E a Lei de Reforma Agrária é clara no art. 9º, inciso II cumulado com o *caput* do art. 5, que o desrespeito ao meio ambiente acarretará desapropriação rural por interesse social (BRASIL, 1993).

Na Seção V - Da Governança (artigo 15 somente) trata da criação de órgãos colegiados para auxiliar na gestão dessa política e de como os investimentos são distribuídos. Item este que deveria ter maior abrangência e requisitos para tentar restringir irregularidades por parte dos beneficiários, como também possibilitar maior rigor na fiscalização dos gastos públicos. Todavia, esta situação transmite uma visão leviana por ser vago demais e por haver um grande lapso temporal de uma fiscalização para outra, como exposto no art. 15, inciso III que esse órgão colegiado terá a atribuição de avaliar essa política de pagamento por serviços ambientais de 4 em 4 anos (BRASIL, 2021). Contudo, assim como o regulamento dos contratos sobre a sua realização, esse órgão colegiado ainda não foi instituído ou informado como será a sua criação e qual a abrangência (federal, estadual, distrital ou municipal).

E caminhando para a avaliação final, essa lei foi omissa quanto aos agricultores familiares que não conseguem o Cadastro Ambiental Rural (CAR), pois “até julho de 2013, para a criação de projetos de assentamento, era necessário o prévio licenciamento ambiental conforme disciplina e diretrizes da Resolução Conama nº 387/2006. Desde a edição da Resolução Conama nº 458/2013, que revogou a Resolução nº 387/2006 [...]” (MAIA; FIDELES; MEDINA, 2018, p. 250), que passou a ser desnecessário para os assentamentos após 2013, mas os assentados estarão obrigados a obedecerem às legislações ambientais tanto no decorrer do projeto de assentamento como depois do proferimento da titulação de domínio (assentado passa a ter o título público da posse da terra, mas leva anos até a obtenção). Passando o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a ser o responsável a realizar o CAR.

Mas como descrito, o INCRA será o responsável pelo CAR e os agricultores familiares assentados que possuam um documento de posse, poderão fazer uso deste registro para acessar essa política de estímulo proposta pela Lei n. 14.119/21. Entretanto, conforme argumentado antes, essa normativa é omissa no caso da existência de assentados interessados que ainda não possuam em mãos, um documento que comprove a posse de gleba de terra, derivada de Reforma Agrária. Já que

o Código Florestal no art. 29, §1º, inciso II exige “comprovação da propriedade ou posse” (BRASIL, 2012).

Mas, para a obtenção de tal documento de comprovação (dono) dependerá de como andar o Projeto de Assentamento, caso contrário estará na posse, mas sem registro comprobatório e esses procedimentos podem variar entre meses ou anos. Conforme Instrução Normativa n. 99/2019 sobre os procedimentos administrativos para titulação aos agricultores familiares assentados (INCRA, 2019), sendo que o assentado inicia pelo Contrato de Concessão de Uso, depois pelo Contrato de Concessão de Direitos de Uso e por fim pelo Título de Domínio, mas cada um de forma gradativa vai ampliando os direitos sobre o que pode ser feito com o seu pedaço de terra.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo avaliativo da Lei n. 14.119, que foi sancionada em 13 de janeiro de 2021, possibilitou constatar que esta normativa segue um viés mais voltado para os grandes produtores, tanto que antes desta ser sancionada pelo Presidente Jair Bolsonaro passou pelas análises e votações de Deputados e Senadores Federais, os quais na grande maioria dos envolvidos para a promulgação desta lei fazem parte da Frente Parlamentar Agropecuária e que em decorrência disso, tal normativa transmite um enfoque para o grande proprietário de terras que será o mais beneficiado.

Ademais, conforme a avaliação da respectiva lei, pode verificar em algumas partes centrais que só estimulam benesses aos grandes proprietários de terras, já que são os de maior poder aquisitivo. Mas também se constatou que, pode ser utilizada como artifício para se livrar das penalidades administrativas no que tange à desapropriação rural e, por consequência a prejudicar a realização de futuras reformas agrárias que desfavorece o assentamento de agricultores familiares. Além de possuir regramentos como no caso de exigir o CAR (realizado pelo INCRA e não pelo assentado) e comprovação de propriedade da terra.

A pesquisa possibilitou constatar um favorecimento dos infratores de forma indireta por meio do enriquecimento ilícito, como no caso destes poderem receber estímulos financeiros desta lei, por algo que outras leis os obrigam a cumprir sem estímulo do Governo, que é o caso das Reservas Legais e Áreas de Preservação Permanente. Mas isso decorre em virtude principalmente, por esta normativa não conter um regulamento dos contratos que serão firmados e que já deveria estar inserido em seu corpo normativo ou com possibilidade de menção. Além do infrator em certas condições ou que estejam ainda cumprindo a sanção administrativa ou civil, terem o direito de



serem premiados/beneficiados pela Lei 14.119/21, que gera uma anomalia jurídica, no sentido de o Estado aplicar multa e depois indiretamente pagar a multa que impôs.

Por fim, se constata que a atual normativa avaliada tem boa intenção, mas é necessário serem aparadas algumas arestas, como as principais que foram apresentadas para propiciar máxima efetividade no âmbito a que se destina. Além de vir a aplicar e conceder os recursos financeiros dessa Política de Pagamento por Serviços Ambientais, aos que tem o interesse de estimular a sustentabilidade.

Mesmo que esta lei já esteja em vigor, ela não está acabada e pode ser alterada a qualquer momento, basta os representantes políticos tomarem iniciativa legislativa para fazer. Ademais, caso nenhuma atitude seja tomada no que pese sobre a reavaliação normativa, só favorecerá a geração de problemas futuros tangentes a questões econômicas referente as benesses indevidas que atingem os cofres públicos, como também sobre questões sociais referentes aos agricultores familiares de reforma agrária acabarem excluídos dessa política pública.

## REFERÊNCIAS

BARONE, Luís Antônio; FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta. **Reforma agrária no Brasil do século XXI: bloqueios e ressignificações.** *In*: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (orgs.). *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário.* 2017. p. 24-41. Disponível em: < [https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2017/10/Agricultura\\_Familiar.pdf#](https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2017/10/Agricultura_Familiar.pdf#) > Acessado em: 25 Fev. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988): Atualizada até Emenda Constitucional n. 107 de 2020.** Disponível em: < [http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm#titviicapiii](http://planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#titviicapiii) > Acessado em: 12 Abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.629, de 1993 – Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.** Disponível em: < [http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8629.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm) > Acesso em: 11 Abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.512, de 2011 - Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.** Disponível em: < [http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm) > Acesso em: 15 Abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.651, de 2012 – Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (Código Florestal).** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm) > Acesso em: 14 Abr. 2021.





BRASIL. **Lei n. 14.119, de 2021 – Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.** Disponível em: < [http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14119.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14119.htm) > Acesso em: 10 Abr. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n.º 312-A, de 2015 (Deputados Rubens Bueno e Arnaldo Jordy).** Brasília-DF: Câmara dos Deputados, 2015a. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=946475> > Acesso em: 11 Abr. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n.º 312-A, de 2015 (Do Srs. Rubens Bueno e Arnaldo Jordy) – Relator Dep. Evair Vieira de Melo.** Brasília-DF: Câmara dos Deputados, 2015b. Disponível em: < [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=721763339621004FAB25D10C9B0C911C.proposicoesWeb2?codteor=1413866&filename=Avulso+-PL+312/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=721763339621004FAB25D10C9B0C911C.proposicoesWeb2?codteor=1413866&filename=Avulso+-PL+312/2015) > Acesso em: 11 Abr. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Projeto de Lei n.º 312-A, de 2015 – Relator Dep. Camilo Capiberibe.** Brasília-DF: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: < [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1796894&filename=Tramitacao-PL+5028/2019+%28N%C2%BA+Anterior:+PL+312/2015%29](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1796894&filename=Tramitacao-PL+5028/2019+%28N%C2%BA+Anterior:+PL+312/2015%29) > Acesso em: 11 Abr. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Parecer Proferido em Plenário pelas Comissões de Comissões de Agricultura, Pecuária, Bastecimento e Desenvolvimento Rural; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania – Relator Dep. Arnaldo Jardim.** Brasília-DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: < [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1954299&filename=Tramitacao-PL+5028/2019+%28N%C2%BA+Anterior:+PL+312/2015%29](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1954299&filename=Tramitacao-PL+5028/2019+%28N%C2%BA+Anterior:+PL+312/2015%29) > Acesso em: 11 Abr. 2021.

CORCIOLI, Graciella; NUNES, Clayton Luiz de Melo; CAMPOS, Luciana de Kássia Soares. **Reforma Agrária. In:** MEDINA, Gabriel (Org.). *Agricultura Familiar em Goiás: lições para o assessoramento técnico.* 4ª ed. Rev. e Ampl. – Goiânia: Editora UFG, 2018, p. 315-341.

FIDELES, Junior Divino (Coor.). **Lei nº 8.629/1993 Comentada por Procuradores Federais.** 2ª ed. revisada e atualizada. ISBN: 978-85-61615-03-1. Brasília: Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra - PFE/Incra, 2018, p. 368.

FEIL, Alexandre André; SCHREIBER, Dusan. **Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: desvendando as sobreposições e alcances de seus significados.** Cadernos EBAPÉ.BR, v. 14, n. 3, Artigo 7, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2017, p. 667-681. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/cebape/a/hvbYDBH5vQFD6zfjC9zHc5g/?lang=pt> > Acesso em: 10 Jan. 2022.

FRENTE PARLAMENTAR AGROPECUÁRIA. **Lista de Todos os Membros (Senadores e Deputados): atualizada até 07/01/2021.** Disponível em: < <https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/> > Acesso em: 13 Abr. 2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22295/grifos.v31i57.6689> | Edição Vol. 31, Núm. 57, 2022.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Normativa n. 99/2019 – Fixa os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária.** Disponível em: < <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-99-de-30-de-dezembro-de-2019-236098411> > Acesso em: 16 Abr. 2021.

MAIA, Cláudio; FIDELES, Júnior; MEDINA, Gabriel. **Reforma Agrária.** In: MEDINA, Gabriel (Org.). *Agricultura Familiar em Goiás: lições para o assessoramento técnico.* 4ª ed. Rev. e Ampl. – Goiânia: Editora UFG, 2018, p. 228-252.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica.** 4ª ed. – São Paulo: Atlas, 2006, p. 305.

NOGUEIRA, Marcelo; FRANCO, Antônio Carlos de Mello; PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **A validade da convenção de arbitragem nos contratos de arrendamento rural.** *Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos*, v. 6, n. 2, Jul./Dez., 2020, p. 81-96. Disponível em: < <https://indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/7176> > Acesso em: 03/03/2021.

OLIVEIRA, Luciana Vargas Netto; LIMA, Jandir Ferrera de. **O processo de construção da política nacional de desenvolvimento regional no Brasil.** *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, n. 31, 2012, 3º Quadrimestre, p. 71-81. Disponível em: < <http://www.apdr.pt/siterper/numeros/RPER31/31.6.pdf> > Acesso em: 11 Jan. 2022.

SCHNEIDER, Sergio. **Situando o Desenvolvimento Rural no Brasil: O contexto e as questões em debate.** *Revista de Economia Política.* São Paulo. vol. 30, n. 119, Jul./Set. 2010, p. 511-531.

