

O CADASTRO AMBIENTAL RURAL E AS COTAS DE RESERVA AMBIENTAL NO NOVO CÓDIGO FLORESTAL: UMA ANÁLISE DE ASPECTOS LEGAIS ESSENCIAIS PARA A SUA IMPLEMENTAÇÃO

Lourdes de Alcantara Machado

1 INTRODUÇÃO

Além das questões energéticas, as políticas públicas relacionadas à questão florestal encontram-se no centro das preocupações ambientais da atualidade, desafiando a adoção de medidas aptas a implementar o conceito de desenvolvimento sustentável.

Com efeito, a atenção internacional dada ao tema vem crescendo consideravelmente na tentativa de estabelecer um regime compreensivo que incentive a conservação florestal, as ações de reflorestamento e a recuperação de áreas degradadas como forma de reduzir as tendências econômicas que historicamente inflacionaram as taxas de desmatamento (Stern, 2006, p. 25; IPCC, 2014, p. 28). Apesar da celebrada desaceleração das taxas de desmatamento observadas (especialmente nos últimos dez anos), continuamos assistindo à crescente perda dos remanescentes florestais, que atualmente correspondem a 31% da superfície terrestre. Estes remanescentes são considerados estratégicos por estocar mais carbono que a soma da atmosfera e as reservas de petróleo juntos (FAO, 2010, p. 45).

Em que pese os avanços ocorridos nas últimas décadas no cenário normativo internacional, a busca por um regime compreensivo e de impacto direto nas atividades econômicas depende em grande parte da implementação de políticas nacionais, considerados os aspectos de soberania e as limitações conceituais do direito internacional.

No âmbito nacional, a legislação florestal brasileira veio sofrendo intensas modificações ao longo dos anos, permeadas por esta interface entre o direito internacional e o nacional. Estas mudanças resultaram em uma significativa alteração da legislação florestal brasileira, regulamentada até 2012 pelo Código Florestal de 1965 (Brasil, 1965). Se de um lado o Brasil resistiu de forma muito contundente às medidas internacionais que buscavam implementar mecanismos de controle de desmatamento, por entendê-los como tentativas de imposição de limites à sua soberania, de outro, adotou conceitos inovadores e ousados como forma de coibir o desmatamento da Amazônia, a exemplo da edição da Medida Provisória (MP)

nº 1.511-1, que em 1996 aumentou para 80% a área de reserva legal (RL) das propriedades situadas na Amazônia Legal.¹

No entanto, tais previsões legais, embora inovadoras em termos de preservação ambiental, contrastavam com uma enorme dificuldade em sua implementação, seja pela escassez de recursos econômicos e humanos para a fiscalização de seu atendimento, seja pelos elevados custos que as exigências da legislação ambiental significavam aos proprietários rurais. Os mecanismos previstos pela legislação ambiental brasileira, tradicionalmente centrados em mecanismos de comando e controle, padeciam de aplicação prática, evidenciando-se a necessidade de sua revisão.

Com efeito, já existiam estudos reconhecendo que grande parte das áreas a serem protegidas pelo Código Florestal de 1965 encontrava-se irregularmente ocupada (Sparovek, 2011, p. 120), quadro ainda mais grave nos estados de maior produção agrícola, conforme Marques e Ranieri (2012, p. 134-135). Ainda segundo os autores, 98,2% das propriedades situadas no estado de São Paulo não possuíam RL averbada em 2012.

Esse cenário terminou por motivar o pleito de revisão do Código Florestal de 1965, formulado por representantes do setor produtivo agrícola diante de uma legislação acusada de impor ônus excessivos a um setor considerado estratégico para o desenvolvimento econômico nacional. Após diversos anos de intensos debates no Congresso Nacional, este pleito resultou, por fim, na promulgação do Novo Código Florestal, por meio da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que desde então dispensa tratamento complexo e compreensivo aplicável a todas as atividades econômicas relacionadas ao tema, disciplinando: *i*) as normas gerais de proteção da vegetação; *ii*) os requisitos para exploração e o suprimento de matéria-prima florestal; e *iii*) o controle de origem de produtos e de incêndios florestais (Brasil, 2012, art. 1º). O código prevê ainda a implementação de instrumentos econômicos e declaratórios, além de mecanismos de financiamento, a fim de reduzir a dependência de normas de comando e controle que prevalecia no regime anterior.

Seguindo os intensos debates que precederam a publicação da Lei nº 12.651/2012, a implementação desse diploma vem gerando diversas controvérsias desde a sua publicação, tanto quanto à aplicação de seus conceitos e normas como com relação à sua própria validade, acrescendo às dúvidas e aos aspectos pendentes

1. A legislação florestal brasileira, considerada uma das mais avançadas do mundo, sofreu diversas modificações ao longo dos anos, incorporando de forma crescente a variável ambiental em função das pressões internacionais pela queda dos índices de desmatamento. Em 1995, quando ocorreu o pico das taxas de desmatamento da Amazônia, iniciou-se um ciclo de edição de MPs, inauguradas com a MP nº 1.511-1/1996, alterando as porcentagens a serem protegidas a título de RL nas propriedades do território nacional (Brasil, 1996).

de regulamentação um grau adicional de incerteza quanto à confirmação judicial da constitucionalidade de conceitos considerados cruciais pelo setor agrícola.²

Com efeito, conceitos como a anistia aos desmatamentos ocorridos antes de 22 de julho de 2008; o tratamento diferenciado a pequenas propriedades rurais e ao mecanismo de compensação de reserva legal (CRL) são objeto de ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) atualmente em curso perante o Supremo Tribunal Federal (STF) – caso das ADIs nºs 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937, cujos pedidos cautelares ainda não foram analisados.³

Nesse contexto, pairam ainda diversas dúvidas quanto à efetiva implementação dos instrumentos previstos pela Lei nº 12.651/2012 e quanto à sua eficácia para alterar a realidade das propriedades rurais brasileiras, assegurando o respeito aos princípios constitucionais do desenvolvimento sustentável e da função social da propriedade. A fim de contribuir para sanar estas dúvidas, este capítulo tratará especificamente do cadastro ambiental rural (CAR) na qualidade de instrumento declaratório e das cotas de reserva ambiental (CRAs) na qualidade de instrumento de mercado, com o objetivo de identificar os principais obstáculos para sua efetiva implementação.

Para tanto, partimos da análise jurídica dos dispositivos que atualmente regulam o CAR e as CRAs, bem como da literatura aplicada ao tema. O objetivo é propiciar a análise e a identificação de alguns aspectos controversos considerados importantes, como alternativa para assegurar que estes possam, efetivamente, viabilizar a regularização de propriedades em áreas rurais com *deficit* de vegetação, contribuindo para tornar efetivas as normas e os princípios sistematizados na nova Lei Florestal brasileira (Brasil, 2012).

2 ASPECTOS LEGAIS DO CAR

O CAR, como veremos, consubstancia-se num instrumento essencialmente declaratório, por meio do qual os proprietários ou possuidores de um imóvel específico submetem as informações sobre as características ambientais de uma determinada área ao órgão ambiental.

Trata-se de instrumento inovador, em especial por sua desvinculação dos aspectos fundiários e da necessidade de comprovação de titulação das áreas cadastradas. Para sua realização, basta a submissão do mapa do imóvel com ao menos um ponto de coordenada geográfica em seus limites, além da declaração das informações que constam no formulário eletrônico. Por esta razão, o CAR é

2. Alguns pontos críticos da proposta formulada pelos ruralistas foram duramente criticados, especialmente nos aspectos abordados por diversos estudos acadêmicos, como a importância da proteção e da restauração natural em propriedade privadas, os benefícios econômicos e de produtividade em sistemas agropecuários, bem como os serviços ambientais assegurados pelos remanescentes florestais existentes (Silva *et al.*, 2011).

3. Um resumo das ADIs é apresentado no apêndice.

apontado por especialistas como o instrumento capaz de permitir que o poder público gerencie os recursos florestais, ao proporcionar não só o cruzamento entre as informações de desmatamento e as áreas constantes do CAR, mas a conciliação entre as atividades produtivas e a conservação ambiental, de forma especialmente ágil e rápida (Pires, 2013).

A partir da base de dados estabelecida pelo CAR, passa a ser possível a integração das informações declaradas a fim de: *i*) subsidiar as políticas fundiárias ou o planejamento de bacias hidrográficas; *ii*) estabelecer vínculo com os mecanismos de pagamento por serviços ambientais (PSA) e a redução das emissões por desmatamentos e degradação florestal (REDD+) em negociação no âmbito das políticas internacionais. Conforme destaca Papp (2012, p. 182):

com isso, passa-se a dispor não apenas de um instrumento de monitoramento acerca do cumprimento das obrigações da legislação ambiental, mas também – e especialmente – de uma importante ferramenta para a tomada de decisões quanto às políticas públicas de promoção do desenvolvimento sustentável.

No entanto, apesar de promissor, o CAR ainda possui baixos índices de adesão em termos de número de propriedades inscritas. Conforme dados disponibilizados pelo Serviço Florestal Brasileiro em maio de 2016, de um total de 5,6 milhões de imóveis rurais no país (IBGE, 2006), encontram-se atualmente inscritos no CAR aproximadamente 2,6 milhões.⁴ Segundo estes dados, apesar de a área cadastrada corresponder a 70,3% da área estimada passível de cadastro, é enorme o desafio de promover a adesão das 3 milhões propriedades faltantes.

2.1 Histórico do CAR

Considerado o principal instrumento para controle e prevenção de impactos ambientais associados às atividades humanas, o licenciamento ambiental foi introduzido no direito brasileiro por meio da Lei nº 6.938/1981. Nos termos do art. 10º desta lei, encontram-se sujeitos ao prévio licenciamento de órgão ambiental competente a construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de estabelecimentos ou atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas poluidores ou potencialmente poluidores (Brasil, 1981).

No entanto, durante mais de dez anos, somente projetos agropecuários de grande escala eram qualificados pela legislação ambiental brasileira como sujeitos à elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (Rima), nos termos da Resolução Conama nº 1, de 23 de junho de 1986 (Brasil, 1986).

4. Para mais informações, consultar a página do Serviço Florestal Brasileiro (SFB). Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/cadastro-ambiental-rural/numeros-do-cadastro-ambiental-rural>>.

Foi somente a partir de 1997 que ocorreu a primeira qualificação de atividades rurais de forma mais abrangente como sujeitas ao licenciamento ambiental, ano em que as questões de desmatamento já haviam assumido projeção internacional. Nos termos do Anexo 1 da Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997, foram elencadas como atividades sujeitas ao licenciamento (Brasil, 1997):

Atividades agropecuárias

- projeto agrícola;
- criação de animais; e
- projetos de assentamentos e de colonização.

Uso de recursos naturais

- silvicultura;
- exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais;
- atividade de manejo de fauna exótica e criadouro de fauna silvestre;
- utilização do patrimônio genético natural;
- manejo de recursos aquáticos vivos;
- introdução de espécies exóticas e/ou geneticamente modificadas; e
- uso da diversidade biológica pela biotecnologia.

Não obstante, mesmo diante da existência de previsão legal específica, o mecanismo continuou com baixos níveis de aplicação prática, em função do entendimento de que as atividades rurais não poderiam se sujeitar a um dispositivo concebido em grande parte para aplicação a atividades industriais ou projetos específicos, de natureza essencialmente distintas das atividades agrícolas ou agropecuária. Tal fato levava os órgãos ambientais estaduais a dispensarem estas atividades de licenciamento ambiental, ao aplicarem os conceitos normativos com base em sua discricionariedade técnica.

Foi precisamente a exposição do Brasil no cenário internacional – em função das altas taxas de desmatamento serem a principal contribuição do país em termos de emissão de gases de efeito estufa (GEE) – que alterou este paradigma, levando à adoção de uma série de providências por parte do governo para reduzir o desmatamento, por meio do incremento da fiscalização de atividades ilegais, em ações orquestradas conjuntamente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e pela Polícia Federal.

Paralelamente, em alguns estados, surgiu o entendimento de que as atividades rurais se inseriam no conceito de atividades potencialmente poluidoras e, nesta

qualidade, deveriam se sujeitar a algum tipo de controle prévio, por meio de uma aplicação mais direcionada das normas de licenciamento ambiental.

Foi o que ocorreu no Mato Grosso, estado no qual a produção agrícola já vinha sendo associada aos altos índices de desmatamento ilegal. Após alteração realizada na Lei Complementar (LC) nº 38, de 21 de dezembro de 1995, e com base em sua competência concorrente para legislar em matéria ambiental, o estado introduziu de forma inovadora o primeiro Sistema de Licenciamento de Propriedades Rurais (SLAPR), o qual dispunha de regras diferenciadas e simplificadas em comparação com as normas gerais de licenciamento ambiental (Mato Grosso, 1995).

O SLAPR, criado com recursos oriundos do Programa Piloto para a Proteção Das Florestas Tropicais Do Brasil (PPG7), previu como etapa inicial do processo de licenciamento de atividades florestais o preenchimento do CAR (Mato Grosso, 1995, art. 19, § 11). Posteriormente, passou a adotar o CAR como condição para a emissão da Licença Ambiental Única (LAU) e a adesão ao programa Mato-grossense de Regularização Ambiental Rural (MT Legal), criado pela LC nº 343, de 24 de dezembro de 2008 (Pires, 2013).

Sistema semelhante foi implementado no estado do Pará em 2006, o qual incorporou expressamente o CAR como etapa inicial do Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental (Simlam), sendo aplicado a todas as propriedades rurais em atividade, conforme preconizou o Decreto Estadual nº 2.592, de 27 de novembro de 2006 (Pará, 2006). Seguindo estes modelos, os estados do Acre, Rondônia, Roraima, Amazonas e Tocantins também incorporaram o mecanismo do CAR, cada qual com sua especificidade. No Acre, por exemplo, o CAR foi adotado como um instrumento executado pelo próprio órgão ambiental, não possuindo a característica declaratória existente nos outros estados.

Tomadas com base na competência concorrente para legislar em matéria ambiental e diante da inexistência de lei federal regulamentando o assunto, as iniciativas estaduais de criação do CAR vinham sendo apontadas como ferramentas inovadoras no combate ao desmatamento. Em termos práticos, estas iniciativas resultaram na criação de um mecanismo específico de licenciamento ambiental aplicado à realidade das propriedades rurais brasileiras, contemplando o CAR como sua etapa inicial.

Em 2007, o Decreto nº 6.321, de 21 de dezembro de 2007, que criou o programa Mais Ambiente, passou a incorporar o CAR como instrumento de controle do desmatamento ilegal, limitando-o, porém, ao Bioma Amazônico (Brasil, 2007). Foi somente em 2009 que o CAR foi expandido para todas as propriedades rurais existentes no território nacional como instrumento de regularidade ambiental (Pires, 2013).

Apesar de considerá-lo um instrumento bastante promissor, alguns estudos sobre a efetividade do CAR passaram a identificar um aumento nos índices de desmatamento ilegal justamente nas áreas inicialmente cadastradas. Somente no estado do Mato Grosso, 40% dos desmatamentos detectados no interior de propriedades cadastradas eram considerados ilegais (Rajão, Azevedo e Stabile, 2012, p. 230).

Assim, se de um lado estas experiências iniciais com o CAR confirmaram o cadastro como um instrumento bastante promissor, de outro, a ausência de mecanismos de controle e o cenário de incerteza atrelado ao questionamento de inconstitucionalidade de diversos dispositivos do novo Código Florestal vêm dificultando a sua efetiva implementação. Apresentaremos a seguir algumas considerações sobre o histórico do CAR, seguidas da análise de aspectos conceituais e formais a serem enfrentados, para que seja assegurada a implementação do cadastro em escala nacional.

2.2 Regime do CAR no novo Código Florestal

Incorporado como instrumento do novo Código Florestal, o CAR teve poucas alterações em relação ao instrumento anteriormente previsto no programa Mais Ambiente. O objetivo do cadastro é iniciar o processo de regularização ambiental das propriedades rurais do território nacional.

Nos termos da legislação atual, o CAR é definido como um registro eletrônico que possui natureza declaratória. Por meio dele, proprietários ou possuidores⁵ disponibilizam informações sobre a situação ambiental de suas áreas, de modo a possibilitar a implementação das obrigações estipuladas pela Lei nº 12.651/2012 (Brasil, 2012b; 2012d).⁶ Sua natureza declaratória deriva do fato de o instrumento se basear, essencialmente, nas informações e nos dados informados pelo proprietário ou pelo possuidor, sendo este considerado inscrito até que o órgão ambiental analise os dados e se manifeste acerca de pendências ou requerimentos adicionais.

5. Proprietário, conforme definição legal, é a pessoa física ou jurídica titular dos direitos de uso, gozo e disposição de uma determinada área. Já o possuidor é todo aquele que detém poder material sobre uma propriedade. "A posse denota uma situação de fato, em virtude da qual se tem o é sobre a coisa, locução que exprime o poder material ou a relação física que se estabelece entre a pessoa e a coisa". Difere da propriedade na medida em que esta contempla o reconhecimento jurídico do pertencimento de uma determinada coisa a uma determinada pessoa física ou jurídica. (Plácido e Silva, 2014, p. 1120).

6. Nos termos do art. 29 da Lei Federal nº 12.651/2012, o CAR é "o registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento" (Brasil, 2012b). No art. 6 do Decreto Federal nº 7.830/2012: "As informações serão atualizadas periodicamente ou sempre que houver alteração de natureza dominial ou possessória; § 2º Enquanto não houver manifestação do órgão competente acerca de pendências ou inconsistências nas informações declaradas e nos documentos apresentados para a inscrição no CAR, será considerada efetivada a inscrição do imóvel rural no CAR, para todos os fins previstos em lei" (Brasil, 2012c).

Assim, embora qualificado como instrumento declaratório, o órgão ambiental pode, em razão de fato superveniente, requerer informações adicionais, suspender temporariamente ou mesmo cancelar o registro de uma determinada propriedade. Em outras palavras, “a natureza declaratória do CAR qualifica-o apenas a preservar direitos, reconhecer situações preexistentes ou mesmo possibilitar seu exercício”, não implicando dessa forma a constituição de direitos subjetivos aos seus interessados (Meirelles, 2000, p. 162).

Nos termos do art. 29, § 1º da Lei Federal nº 12.651/2012, a inscrição no CAR é obrigatória para todos os imóveis e posses rurais existentes no território nacional, sendo exigidas para sua efetivação: *i*) a comprovação da propriedade ou da posse; *ii*) a identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo (inclusive a indicação de coordenada geográfica com pelo menos um ponto de amarração); *iii*) a informação sobre remanescentes de vegetação nativa, área de preservação permanente (APPs), áreas de uso restrito e áreas consolidadas;⁷ e *iv*) a localização da RL, caso existente. Imóveis com área de até quatro módulos fiscais são também obrigados a promoverem a inscrição no CAR, sendo dispensados de apresentar memorial descritivo, conforme os termos do art. 55 do Código Florestal (Brasil, 2012b).

Em que pese tratar-se de um sistema de registro nacional, a competência prioritária para inscrição de propriedades no CAR é atribuída a cada um dos estados ou municípios, nos termos do art. 29, §1º do Código Florestal. Todos os estados já possuem seus sistemas de registro do CAR devidamente interligados ao Sistema Nacional de Cadastro Rural (Sicar), sendo igualmente prevista a integração de todos os dados nele inseridos em escala nacional.⁸

O prazo para adesão ao CAR foi prorrogado até 5 de maio de 2016,⁹ sendo esta a última prorrogação possível nos termos da Lei Federal nº 12.651/2012.

2.3 Dificuldades para implementação do CAR

Conforme exposto, o CAR é o instrumento previsto na Lei Federal nº 12.651/2012 que inicia o processo de regularização ambiental das propriedades rurais, reunindo, de forma declaratória, as principais informações ambientais de cada imóvel.

7. Nos termos do artigo da Lei Federal nº 12.651/2012, são definidos como APPs “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”. Já as áreas rurais consolidadas são definidas como “de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pouso”. Por fim, o conceito de área de uso restrito inclui os pantanais e as planícies pantaneiras, e as áreas de inclinação entre 25 e 45 graus, nos termos dos arts. 10 e 11 da Lei Federal nº 12.651/2012.

8. Nos termos do Decreto Federal nº 7.830/2012, o Sicar nacional integrará os dados dos Sicars estaduais, tendo em vista a necessidade de gerenciamento nacional das informações ambientais de cada propriedade (Brasil, 2012c).

9. Nos termos do Decreto nº 8.439/2015 e da Portaria do Ministério do Meio Ambiente (MMA) nº 100/2015 (Brasil, 2015a).

No entanto, a implementação deste mecanismo vem enfrentando uma série de dúvidas por parte dos particulares, tanto quanto ao preenchimento dos formulários quanto aos conceitos que regem o próprio instituto. Abordaremos a seguir alguns assuntos controversos juridicamente, que vêm suscitando dúvidas em relação à aplicabilidade do CAR e dos conceitos nele previstos.

2.3.1 Conceito de imóvel rural

O primeiro conceito que tem gerado dúvidas quanto à inscrição no CAR diz respeito justamente às propriedades que estão sujeitas ao cadastro. Em outras palavras, aos imóveis considerados rurais para fins de inscrição.

Nos termos do art. 2º, inciso I da Instrução Normativa nº 2 do MMA, de 6 de maio de 2014 (em que se repete a redação do art. 4º, inciso I da Lei nº 4.504/1964, a qual institui o Estatuto da Terra), o imóvel rural sujeito ao registro no CAR é definido como:

imóvel rural – o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial (Brasil, 2014).¹⁰

Assim sendo, conforme determina a regulamentação federal da matéria, o imóvel será qualificado como rural em razão de seu uso efetivo ou possível, não sendo determinante a sua classificação para fins tributários – ou seja, o fato de incidir sobre ele o Imposto Territorial Rural (ITR) ou o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) –, ou a sua qualificação como zona urbana ou de expansão urbana nos termos do Plano Diretor Municipal (PDM).

Trata-se de definição deveras abrangente, porque abarca usos atuais e até usos futuros da propriedade, uma vez que a definição contempla como imóvel rural qualquer área que possa se destinar às atividades agrícolas contempladas. Por isso, torna-se difícil aferir se um determinado imóvel enquadra-se nesta definição.

Surgem, ainda, dúvidas nos casos de imóveis onde coexistem usos múltiplos. É o caso daqueles situados em área classificada como rural para fins tributários e que destinam parte de sua área para a implantação de usos industriais, por exemplo.

Nesses casos, alguns manuais de adesão ao CAR elaborados por órgãos estaduais agregam à previsão legal o conceito de uso prioritário ou predominante. É o caso do estado de São Paulo, cujo manual de adesão ao Sicar-SP estabelece:

definição de imóvel rural: é qualquer imóvel que *tenha função prioritariamente rural*, não importando, para o Sicar-SP, se está oficialmente inserido em área urbana ou de expansão urbano no município (Estado de São Paulo, 2016, grifo nosso).

10. Trata-se de redação idêntica à do decreto que instituiu o Sicar no estado de São Paulo (Decreto Estadual nº 59.261/2012) e à do Estatuto da Terra (Brasil, 1964).

No entanto, não existem parâmetros legalmente definidos para estipular os usos prioritários e os predominantes. Seria a maior receita de um determinado imóvel? Ou predominará o uso que ocupe a maior área? Ou ainda aquele que possuir maior impacto social, por exemplo, em termos de empregos gerados, diretos ou indiretos?

Estes questionamentos se agravam ainda mais quando analisamos o caso de áreas contíguas, pertencentes a diferentes matrículas, porém sob a mesma titularidade. Se considerada a área total destes imóveis, isso deve ou não impactar a definição de uso prioritário ou predominante?

Trata-se de assunto que gera dúvidas quando à necessidade de inscrição no CAR, com possíveis consequências em termos de penalidades para aqueles imóveis que não efetuarem o cadastramento dentro do prazo de lei. Estas consequências são detalhadas no item a seguir.

2.3.2 Definição de pequena propriedade rural

Como é sabido, a Lei nº 12.651/2012 estabeleceu regras diferenciadas para as “pequenas propriedades rurais”, em especial quanto à sua adesão ao CAR e à redução das porcentagens a serem dedicadas à RL. Este tratamento diferenciado se coaduna com diversas outras políticas governamentais implementadas para incentivar e incrementar a participação da agricultura familiar na produção agrícola nacional, tanto por meio de fomento como por meio da criação de regulamentações e normatizações específicas para o setor – uma forma de estimular sua competitividade e reduzir a sua fragilidade social e econômica.¹¹

Assim, nos termos do art. 55 da Lei nº 12.651/2012, as pequenas propriedades, por ocasião de sua adesão ao CAR, deverão seguir procedimento simplificado. Torna-se desnecessária a apresentação de planta e memorial descritivo com ponto de amarração do perímetro do imóvel, e dispensa-se a informação da localização dos remanescentes de mata nativa, das APPs, das áreas de uso restrito ou de RL. Para todos os casos, bastaria apenas a apresentação de croqui indicativo (Brasil, 2012b).

Quanto à porcentagem a ser destinada para fins de RL, o art. 67 da citada lei determina que esta deverá ser ocupada pela vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008,¹² ainda que em porcentagem inferior à prevista no art. 12. Além disso, os arts. 52 a 58 que integram o capítulo XII tratam especificamente da agricultura familiar. Ao lado dos arts. 3º e 4º, estes dispositivos estipulam benefícios adicionais relativos ao uso das APPs e das RLs nestas propriedades. Citam-se como exemplo, a qualificação das

11. Papp (2012, p. 57) chama atenção para a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), ao qual foram delegadas funções anteriormente exercidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), além do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e do Programa Mais Alimentos.

12. Data de publicação do Decreto nº 6.514/2008 do MDA, que dispõe sobre as infrações e as sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações e dá outras providências (Brasil, 2008).

atividades adicionais como de baixo impacto ambiental e a sua submissão a regimes simplificados de autorização perante o órgão ambiental competente.

No entanto, este tratamento vem sendo acusado pela ADI nº 4.902 (apêndice) de ferir os princípios constitucionalmente assegurados da isonomia e da igualdade. Apesar de ainda não haver decisão suspendendo a exigibilidade destes dispositivos no nível federal, o questionamento encontrou recentemente acolhimento no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, em um caso que declarou a inconstitucionalidade do art. 67 da Lei nº 12.651/2012, que permite o registro de RL em porcentagem inferior a 20% do total do imóvel para as propriedades rurais com área inferior a quatro módulos fiscais.¹³

Supondo-se que prevaleça a validade destes dispositivos (ou enquanto não exista decisão judicial contrária), os órgãos ambientais deverão implementar o tratamento diferenciado previsto na Lei nº 12.651/2012 às pequenas propriedades rurais, permitindo a diminuição da porcentagem destinada a título de RL, para fins de sua regularização.

Pergunta-se qual seria a forma de cálculo do tamanho da propriedade para se verificar a sua qualificação a este e a outros benefícios previstos no Código Florestal em vigor.

É importante destacar o tratamento diferenciado da Lei Federal nº 12.651/2012 às pequenas propriedades ou às posses familiares, razão pela qual a qualificação e a definição legais destes imóveis como pequenas propriedades rurais são questionadas.

Nos termos do art. 3º, inciso V dessa lei, são definidas como pequenas propriedades ou posses rurais familiares aquelas exploradas “mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária, e que atenda ao disposto no artigo 3º da Lei nº 11.306/2006” (Brasil, 2012b). Por sua vez, o art. 3º, inciso I, da Lei nº 11.326/2006 define como agricultor familiar “aquele que não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais” (Brasil, 2006). Ainda, nos termos do parágrafo único do art. 3º do Código Florestal,

estende-se o tratamento dispensado aos imóveis a que se refere o inciso V deste artigo às propriedades e posses rurais com até 4 (quatro) módulos fiscais que desenvolvam atividades agrossilvipastoris, bem como às terras indígenas demarcadas e às demais áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo do seu território (Brasil, 2012b).

Em resumo, a Lei Federal nº 12.651/2012 equiparou, para fins de acesso aos benefícios nele previstos, as pequenas propriedades ou posses familiares ao conceito legal de pequena propriedade rural. Assim, propriedades ou posses com área inferior

13. Arguição de Inconstitucionalidade nº 1.0144.11.003.964-7/002, relatada pelo desembargador Walter Luiz.

a quatro módulos fiscais que não necessariamente preenchem os demais requisitos que a qualifiquem como familiar (ou seja, utilizar predominantemente mão de obra e ser dirigida por integrantes de uma mesma família) terão acesso aos benefícios previstos pelo Código Florestal, desde que os artigos que conferem este tratamento diferenciado às pequenas propriedades rurais não sejam declarados inconstitucionais.

A análise integrada dos arts. 3º, 4º, 52 a 58 e 67 do Código Florestal permite concluir que, se comparado ao uso dos outros programas de governo, o conceito de agricultura familiar parece ter recebido tratamento distinto no regime previsto neste instrumento, ficando restrito à métrica da área.

É importante lembrar ainda que, para fins de inscrição no CAR, propriedades com mesma titularidade e uso situados em áreas contíguas devem ser cadastradas conjuntamente, evitando-se assim a possibilidade de desmembramento ou o seu parcelamento apenas para fins de qualificação aos benefícios estipulados pelo código.

Além das propriedades com área inferior a quatro módulos fiscais, são elegíveis aos benefícios destinados às pequenas propriedades ou às posses familiares: *i*) terras indígenas demarcadas; e *ii*) as demais áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo do seu território.

No entanto, chamamos a atenção para forma de calcular os tamanhos das propriedades, conforme alertado por autores como Papp (2012, p. 7).

Primeiramente porque o cálculo dos módulos fiscais varia conforme o município em que estão situados. Nos termos do art. 4º do Decreto Federal nº 84.685/1980, que regulamenta a Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979, destinada a especificar o ITR (Brasil, 1979), o módulo fiscal é uma medida expressa em hectares e variável em cada município, sendo definida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) com base nos dados constantes do Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR (Brasil, 1980). Como o tamanho de cada módulo fiscal varia sensivelmente em cada município – entre 5 ha e 110 ha, conforme Charlotte *et al.* (2012) – a dimensão das propriedades elegíveis aos benefícios da Lei Federal nº 12.651/2012 também se alterará nestes mesmos termos – mais de 200% (Brasil, 2012b).

Além disso, é importante mencionar que a forma de mensuração (em módulos fiscais) de uma determinada propriedade pode não resultar diretamente da divisão de sua área total pelo valor do módulo fiscal de um determinado local. Isto porque o art. 6º do Decreto Federal nº 84.685/1980 exclui do cômputo do número de módulos fiscais a área não aproveitável dos imóveis, que incluiria as APPs, conforme a seguir:

Art. 5º – O número de módulos fiscais de cada imóvel rural será obtido *dividindo-se sua área aproveitável total* pelo módulo fiscal do município.

Art. 6º – Para os efeitos deste Decreto, constitui área aproveitável do imóvel rural a quer for passível de exploração agrícola, pecuária ou florestal, não se considerando aproveitável:

- a) área ocupada por benfeitorias;
- b) a área *ocupada por floresta ou mata de efetiva preservação permanente, ou reflorestada com essências nativas*;
- c) a área comprovadamente imprestável para qualquer exploração agrícola, pecuária ou florestal (Brasil, 1980, grifo nosso).

Em que pese a definição anterior ter sido estipulada por meio de decreto instituído com base em uma lei federal criada com finalidade tributária, a adoção desses conceitos pela Lei Federal nº 12.651/2012 poderá ser questionada quanto a sua aplicabilidade a casos concretos em que uma área estiver qualificada como pequena propriedade, para fins tributários, porém tenha área maior, para fins ambientais, o que poderia restringir sua elegibilidade aos benefícios previstos nesta lei.

Destaque-se, também, que esse assunto já vem gerando controvérsia jurisprudencial. Com efeito, parte dos julgados considera não ser possível a aplicação deste decreto para excluir do cálculo as áreas não produtivas, por entender que esta possibilidade não possui respaldo em lei, conforme a seguir.

1) A exclusão da área inaproveitável economicamente restringe-se ao cálculo do imposto sobre a propriedade (art. 50, §§ 3º e 4º, da Lei nº 4.504). 3) A propriedade rural no que concerne à sua dimensão territorial, com o objetivo de viabilizar a desapropriação para fins de reforma agrária, reclama devam ser computadas as áreas insuscetíveis de aproveitamento econômico. O dimensionamento do imóvel para os fins da Lei nº 8.629/1993 deve considerar a sua área global. Precedente do STF (MS nº 24.924, rel. min. Eros grau). 4) Segurança denegada (Brasil, 2012a).

Outros julgados, no entanto, fazem valer a necessidade de exclusão das áreas não aproveitáveis.

2) Não houve violação do art. 535 do CPC [Código de Processo Civil]. A prestação jurisdicional desenvolveu-se inscrita nos ditames processuais, na medida da pretensão deduzida – apenas não houve adoção da tese do recorrente. 2) São insuscetíveis de desapropriação, para fins de reforma agrária, a pequena e a média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra (CF [Constituição Federal], art. 185, e § único do art. 4º da Lei nº 8.629/1993). 3) *Para classificar a propriedade como pequena, média ou grande propriedade rural, o número de módulos fiscais deverá ser obtido dividindo-se a área aproveitável do imóvel pelo módulo fiscal do Município, levando em consideração, para tanto, somente a área aproveitável, e não a área do imóvel*. Incidência do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64, art. 50, § 3º, com a redação da Lei nº 6.746, de 1979). Recurso especial improvido (Brasil, 2010, grifo nosso).

3 COMPENSAÇÃO DE RL E AS CRAs

Historicamente, um dos pontos mais críticos para implementação do Código Florestal de 1965 era a implementação do conceito de RL, em razão dos altos custos a ele associados e ao grau de restrição que este impõe às propriedades rurais. Somente no estado de São Paulo, a conformidade com o código florestal anterior geraria um custo estimado de R\$ 20,4 bilhões, mais da metade da renda gerada pela agropecuária paulista em 2005 (Gonçalves *et al.*, 2009).

Apesar de diversos países possuírem limitações ao uso de terras privadas, as restrições de RL são consideradas únicas, não apenas pelos seus níveis (que chegam a 80% de cada propriedade em áreas de florestas), mas pela atribuição de seus custos aos proprietários rurais, conforme Alston e Mueler (2007, p. 26). Os autores destacam ainda que o mecanismo de RL adotado pela legislação brasileira difere substancialmente das compensações diretas ou das deduções de impostos à preservação de áreas florestadas – mecanismos adotados por outros países para incentivar a conservação de áreas em propriedades privadas (*idem, ibidem*).

Em atenção a estes aspectos, o instituto da RL sofreu diversas alterações ao longo dos anos, para estimular e aumentar as porcentagens exigidas como forma de combater o desmatamento.

Com efeito, a RL foi inicialmente concebida como uma área no interior de cada propriedade rural independente das APPs, sendo destinada à conservação florestal. No início, não era possível a sua compensação fora dos limites de cada propriedade (Milaré, 2013, p. 1.303). Todavia, justamente em razão das pressões internas para maximizar o uso econômico de áreas rurais já consolidadas e reduzir os custos necessários para adequação das propriedades rurais, a partir MP nº 1.605-30, de 19 de novembro de 1998 Brasil, 1998), passou-se a permitir a averbação destas áreas fora dos limites do imóvel, porém restringindo-se a compensação a regiões da mesma bacia hidrográfica (Brasil, 1996).

Assim, apesar de promissor, o mecanismo de compensação, na forma prevista pela MP nº 2166-67, terminou por obter uma baixa taxa de implementação no país, possivelmente devido à falta de áreas com vegetação nas mesmas bacias hidrográficas onde ocorriam os *deficits* (Sparovek *et al.*, 2011; Bernasconi, 2015, p. 430).

Por ocasião das tratativas acerca da Lei nº 12.651/2012, a compensação de RL ganhou nova projeção, sendo encarada como peça-chave para assegurar a regularização ambiental das propriedades rurais, ao oferecer uma alternativa de ganhos econômicos em áreas rurais já consolidadas e, simultaneamente, incrementar o valor dos remanescente florestais existentes. Neste sentido, diversos estudos destacaram o potencial do mecanismo de compensação como instrumento de mercado adequado para contribuir para uma maior eficácia das políticas públicas

no setor (Silva, 2011; Santos, 2011). Além disso, estes estudos também apontam como fundamental o papel das CRAs para assegurar o atendimento às metas de reduções de emissões de GEEs propostas pelo Brasil como contribuição para a Conferência do Clima de Paris.

Ao valor de mercado dessas áreas ofertadas somam-se: os valores econômicos auferidos com a exploração agroflorestal das áreas de RL; e outros instrumentos potenciais, como pagamentos por serviços ambiental (PSAs) e REDD.

Além disso, diversos autores indicam a possibilidade de uso do instrumento de compensação com o objetivo de contribuir para a preservação de remanescentes e a formação de áreas contínuas submetidas ao regime de utilização restrita atribuída à RL, incrementando as possibilidades de conservação e formação de corredores, tanto como mecanismo de gestão de recursos hídricos como para fins de reforço de processos ecológicos e de proteção da biodiversidade.

Assim, as dificuldades enfrentadas para implementação do mecanismo na forma prevista pelo Código Florestal de 1965 terminaram por embasar a introdução do instrumento de compensação à Lei nº 12.651/2012 com algumas alterações consideradas substanciais aos conceitos do antigo código, como a ampliação da possibilidade de compensação em áreas situadas no mesmo Bioma (que, no conceito anterior, restringia-se à microbacia hidrográfica) e a chance de uso de um instrumento de mercado mais robusto (as CRAs), para fins de instrumentalização desta compensação, conforme detalhado a seguir.

Diferentemente do CRA, que é classificado como instrumento regulatório, os mecanismos de compensação de RL inserem-se na categoria de instrumentos econômicos, ainda pouco utilizados pela legislação ambiental brasileira. Ao lado das taxas, dos direitos negociáveis (*cap and trade*) e dos subsídios, o objetivo do mecanismo de compensação é assegurar o maior ganho ambiental (em escala nacional) ao menor preço, promovendo também a internalização dos custos ambientais. Nas palavras de Silva (2014, p. 431):

a relação custo-efetividade do instrumento é sua principal característica citada pela literatura. Isso porque ele tem o potencial de incentivar a preservação de remanescentes florestais, criando valor para eles e reduzindo os custos de oportunidade de sua manutenção por meio da remuneração de proprietários rurais que mantiveram as áreas de floresta nativa.

Assim, por meio das CRAs, a Lei Federal nº 12.651/2012 adotou um instrumento de mercado promissor para assegurar a implantação das obrigações relativas a RL, capaz de gerar um mercado da ordem de R\$ 13 milhões (Biofílca, 2013).

3.1 As formas de compensação de RL e as CRAs

Como destacado anteriormente, o Código Florestal atual prevê que o proprietário regularize eventual *deficit* de RL mediante a destinação de área localizada fora dos limites da propriedade original. A porcentagem mínima de RL exigida por lei varia entre 80% (em área de florestas na Amazônia Legal); 35% (em área de cerrado da Amazônia Legal); ou 20% (em área de campos gerais, na Amazônia Legal e nas demais regiões do país).

Nos termos do art. 66 da Lei Federal nº 12.651/2012, o proprietário cujo imóvel estiver com *deficit* de RL poderá regularizar sua situação por meio de: *i*) recomposição de RL; *ii*) regeneração natural; e *iii*) compensação de RL, desde que não resulte na conversão de novas áreas para uso alternativo do solo (Brasil, 2012b). Trata-se de possibilidade corroborada e detalhada ainda no art. 26 da Instrução Normativa nº 2/2014 do MMA.¹⁴

Esta compensação poderá ser realizada por meio de quatro mecanismos distintos especificados pelo Código Florestal: *i*) a aquisição de CRA gerada em conformidade com as normas aplicáveis e em área de excedente florestal; *ii*) o arrendamento de outra área sob regime de servidão ambiental; *iii*) a doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação (UC) de domínio público pendente de regularização fundiária; e *iv*) o cadastramento de outra área equivalente e excedente à RL, em imóvel de mesma titularidade ou de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma (Brasil, 2012b, art. 66, § 5º).

3.2 Regime jurídico das CRAs

Nos termos do art. 44 da Lei Federal nº 12.651/2012, a CRA é definida como título nominativo, representativo de área com vegetação nativa ou em processo de recuperação, instituído de forma voluntária por seu titular, desde que obedecidas as normas aplicáveis.

Nos termos dos arts. 921 a 926 do Código Civil, a CRA se assemelha aos títulos nominativos. Conforme as regras gerais aplicadas a estes títulos, sua transferência opera-se mediante termo lavrado em registro do emitente, assinado pelo proprietário e pelo adquirente. É possível ainda a sua transferência por endosso, desde que este título contenha o nome do endossatário, devendo ser feita a competente averbação em seu registro, para que a transferência tenha eficácia perante o emitente.

14. Nos casos em que as RLs não atendam às porcentagens mínimas estabelecidas no novo Código Florestal, o proprietário ou possuidor rural poderá solicitar, caso os requisitos estejam isolados ou conjuntamente preenchidos, a utilização dos mecanismos previstos nos arts. 15, 16 e 66, quais sejam: *i*) o cômputo das APPs no cálculo da porcentagem da RL; *ii*) a instituição de regime de RL em condomínio ou de forma coletiva entre propriedades rurais; *iii*) a recomposição; *iv*) a regeneração natural da vegetação; e *v*) a compensação da RL (Brasil, 2014).

As CRAs são também definidas como títulos representativos, diferenciando-se dos títulos de crédito em geral. Nos dizeres de Milaré e Machado (2013, p. 376):

fica claro que, ao contrário dos títulos de crédito em geral, regidos pelos princípios da cartularidade, literalidade e autonomia, as cotas de reserva ambiental consistem em títulos representativos, caracterizados, na lição de Fran Martins, como aqueles que não expressam uma verdadeira operação de crédito, mas sim representam mercadorias ou bens que fundamentam a sua existência.

O mecanismo guarda um paralelo interessante com os créditos de carbono, originados pelo Protocolo de Quioto. Com efeito, instrumentos contratuais muito semelhantes aos utilizados para operacionalizar transações de compra e venda de créditos de carbono (Emissions Reductions Purchase Agreement – Erpas) vêm sendo implementados pela Bolsa Verde do Rio de Janeiro (BVRio).

3.2.1 Requisitos para a emissão de CRAs

As CRAs poderão ser instituídas voluntariamente pelo proprietário inscrito no CAR que possuir excedente de área florestal aprovada como RL desde que a área possua vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação (Brasil, 2012b, art. 15, § 2º).

Em que pese a possibilidade conferida pelo Código Florestal de uso de espécies exóticas para fins de manejo em área de RL, não se admite, para fins de emissão de CRAs, que a área contenha vegetação não qualificada como nativa.

Conforme art. 44, a CRA poderá ser emitida nas seguintes situações:

- I – Sob regime de servidão ambiental;
- II – Correspondente à área de reserva legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais exigidos no art. 12 desta lei;
- III – Protegida na forma de Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN (e desde que não coincida com área de RL do imóvel);
- IV – Existente em propriedade rural localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público que ainda não tenha sido desapropriada (Brasil, 2012b).

3.2.2 Requisitos para o uso de CRAs por propriedades com *deficit* de RL

Quanto aos requisitos para o demandante de áreas para compensação, é importante destacar o impedimento do uso do mecanismo de compensação sempre que este tiver finalidade de converter novas áreas florestadas para uso alternativo do solo, impedindo-se, assim, a supressão de vegetação em áreas com *deficit* de RL (Brasil, 2012b, art. 15, § 9º).

Além disso, embora as CRAs tenham sido concebidas como forma de possibilitar o atendimento às obrigações relativas à composição da RL fora dos

limites da propriedade originária, são previstos alguns requisitos restringindo a localização das áreas de compensação.

Art. 66 – § 6º As áreas a serem utilizadas para compensação na forma do §5º deverão:

- I – Ser equivalentes em extensão à área da reserva legal a ser compensada;
- II – *Estar localizadas no mesmo bioma* da área de reserva legal a ser compensada;
- III – Se fora do estado, *estar localizadas em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos estados.*

§ 7º *A definição de áreas prioritárias de que trata o § 6º buscará favorecer, entre outros, a recuperação de bacias hidrográficas excessivamente desmatadas, a criação de corredores ecológicos, a conservação de grandes áreas protegidas e a conservação ou a recuperação de ecossistemas ou espécies ameaçadas* (Brasil, 2012b, grifo nosso).

Quanto à interpretação destes dispositivos, resta a dúvida entre utilizar as definições de áreas prioritárias existentes – criadas para fins de implementação das políticas de biodiversidade – ou se será necessária uma regulamentação específica para esta finalidade

3.2.3 Etapas previstas para o uso das CRAs

A primeira etapa para emissão das CRAs consiste na adesão do proprietário ao CAR, no qual este deverá indicar a sua intenção de criação de tais cotas.

Este registro, nos termos do art. 44, §1º do Código Florestal, será seguido da emissão de laudo comprobatório elaborado pelo órgão ambiental (ou por entidade credenciada), atestando que: *i)* a área possui vegetação nativa existente ou em processo de recuperação; e *ii)* tais obrigações são excedentes às exigências legais ao proprietário, enquadrando-se o título em uma das cinco hipóteses de emissão previstas na legislação (Brasil, 2012b).

Justamente para evitar onerar os órgãos ambientais, já sabidamente sobrecarregados, é prevista a possibilidade de credenciamento de entidades especializadas aptas a elaborar o laudo comprobatório. Trata-se de iniciativa inovadora que altera o regime geral dos processos de avaliação ambiental, feitos a partir de estudos contratados e elaborados por empresas de consultoria especializada, sob a responsabilidade do empreendedor. Possivelmente criada com o objetivo de assegurar o cumprimento das exigências ambientais de forma uniforme e padronizada, o credenciamento propriamente dito carece de regulamentação específica, à semelhança de outras etapas do processo de emissão e utilização das CRAs.

Além dos documentos exigidos para fins de inscrição no CAR, o proprietário deverá apresentar, nesta segunda etapa, o requerimento de emissão de CRAs, que deverá ser acompanhado dos documentos elencados nos incisos I a V do art. 45, a saber:

- 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 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 (Brasil, 2012b).

Concluída a análise dessa documentação, o órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) deverá, então, proceder à terceira etapa, de efetiva emissão da CRA, identificando os seguintes itens: *i*) o número do título no sistema único de controle; *ii*) o nome do titular da área; *iii*) a dimensão e a localização exata da área vinculada ao título, com memorial descritivo contendo pelo menos um ponto de amarração georreferenciado; *iv*) o bioma correspondente à área vinculada ao título; e *v*) a especificação da condição da área — vegetação nativa primária ou secundária, ou áreas de recomposição por meio de reflorestamento (Brasil, 2012b, art. 45, § 2º).

Neste aspecto, destacamos a falta de clareza do dispositivo legal quanto à atribuição de competência para emissão da CRA, gerando dúvidas em relação à possibilidade de sua emissão pelo órgão ambiental estadual ou pela União.

Em que pese tal indefinição, o Código Florestal (Brasil, 2012b, art. 45, § 4º) estabelece claramente que, assegurada a implementação do sistema único de controle, o órgão federal pode delegar ao órgão estadual as atribuições para emissão, cancelamento e transferência. Inferimos, portanto, que a implantação do sistema único (assim como do sistema de integração dos dados do CAR) deve ocorrer no âmbito federal, de forma a assegurar uma padronização do instrumento para sua futura utilização no território nacional, embora a emissão propriamente dita possa ocorrer na esfera estadual.

Superadas essas três etapas iniciais, a CRA é considerada emitida e poderá ser cedida a título oneroso ou gratuito a terceiros. Passamos, então, para a quarta etapa, em que se estabelece um prazo de trinta dias para registro da CRA em bolsas de mercadorias de âmbito nacional ou em sistemas de registro e de liquidação financeira de ativos autorizados pelo Banco Central do Brasil (BCB), nos termos do art. 47 do Código Florestal. Após esta inscrição, as CRAs poderão ser então cedidas/adquiridas por terceiros, a título oneroso ou gratuito, mediante termo específico considerado essencial, e juridicamente, dada a natureza jurídica de título nominativo e representativo.

Celebrado o instrumento contratual de cessão dessas cotas, o mesmo deverá ser levado a registro no sistema único de controle, de forma a impedir o uso de um mesmo título por mais de um cessionário, conforme prevê o parágrafo único do art. 48 (Brasil, 2012b). Nesta etapa, é prevista, ainda, uma nova checagem de dados para assegurar que: *i*) aquela determinada CRA está sendo pleiteada para compensação de área situada no mesmo bioma; *ii*) se fora do estado da área cedente, a cessionária encontra-se localizadas em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos estados; e *iii*) se as áreas são equivalentes em extensão.

Por fim, a última etapa do processo consiste precisamente na averbação da área no registro de imóveis do beneficiário da compensação, nos termos do Código Florestal, art. 48, § 4º (Brasil, 2012b).

Em que pese a obrigação de manter e zelar pela área cedente das CRAs permanecer com os seus titulares, é importante mencionar que, mesmo após cumpridas todas as etapas anteriores, é possível que sobrevenham obrigações futuras aos adquirentes das CRAs, nos casos em que o título originário sofra algum tipo de restrição. Com efeito, conforme previsto no art. 50, a CRA poderá ser cancelada: *i*) por solicitação do proprietário rural, em caso de desistência de manter áreas nas condições previstas nos incisos I e II do art. 44; *ii*) automaticamente, em razão de término do prazo da servidão ambiental (no caso de contrato temporário); e *iii*) por decisão do órgão competente do Sisnama, no caso de degradação da vegetação nativa da área vinculada à CRA cujos custos e prazo de recuperação ambiental inviabilizem a continuidade do vínculo entre a área e o título (Brasil, 2012b).

Nestas hipóteses, o adquirente deverá indicar outras áreas para fins de atendimento de sua obrigação legal, averbando eventual cancelamento da CRA na área vinculada ao título e do imóvel no qual a compensação foi aplicada.

3.3 Competência dos estados para legislar e a possível restrição ao uso interestadual de CRAs

Alguns autores têm expressado preocupação quanto à possibilidade de que a compensação pautada por Biomas (e não limitadas aos estados) possa resultar num deslocamento da biodiversidade (Sparoveck, 2012).

No estado de São Paulo, recentemente, foi travada uma batalha na tramitação do Projeto de Lei (PL) nº 219/2014, que previa a restrição da possibilidade de compensação aos limites territoriais do estado onde se situa a propriedade originária do *deficit*. Trata-se de iniciativa exercida com fundamento na competência concorrente para legislar em assuntos ambientais, à semelhança das iniciativas de implementação do CAR ocorridas antes da edição do programa Mais Ambiente, já mencionada anteriormente.

Com efeito, a Constituição Federal (CF) de 1988 confere competência legislativa concorrente para as questões envolvendo meio ambiente, e mais especificamente regulação de assuntos florestais, nos termos do disposto no seu art. 24:

Art. 24 – Compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VI – Florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (Brasil, 1988).

Não obstante, as normas locais não podem contrariar a norma federal, e neste sentido a possibilidade de restrições dessa natureza sobrevirem vêm sendo fortemente rechaçadas pelos ruralistas, que acusavam o estado de São Paulo de inviabilizar o mecanismo de compensação previsto pelo Código Florestal. Convertido na Lei nº 15.684, de 14 de janeiro de 2015, o PL teve excluído o referido dispositivo, trazendo obrigações alinhadas com as da legislação federal que trata dos programas de regularização ambiental (PRAs) das propriedades rurais (Estado de São Paulo, 2014).

A jurisprudência em matéria de competência para legislar já é farta no sentido de declarar a impossibilidade de normas estaduais serem contrárias às normas federais. No entanto, este entendimento refere-se a situações em que os estados, por sua iniciativa, aprovaram normas, reduzindo as restrições ambientais impostas pela lei federal, à semelhança do recente entendimento do Tribunal de Justiça do estado do Rio Grande do Sul (TJRS), declarando a ilegalidade da lei estadual que reduziu para 15 metros a faixa de preservação no entorno dos rios.

A questão da competência concorrente possui julgados favoráveis ao aumento das restrições, mas contrários aos dispositivos estaduais menos restritivos. No entanto, caso estes gerem inconsistências em escala nacional, poderá ser arguida a inconstitucionalidade da norma com base nos demais princípios, direitos e garantias fundamentais.

Destaque-se, por fim, que as restrições territoriais podem operar em termos de valoração das CRAs. Conforme alertam alguns estudos, a sobreoferta de títulos pode inviabilizar financeiramente a adoção desta alternativa por parte dos proprietários de áreas florestadas passíveis de desmatamento (Com \$ 20 bi..., 2015).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desafio do paradigma que concilia conservação e desenvolvimento econômico passa atualmente pela implantação da Lei nº 12.651/2012, que ocorre em um cenário de questionamentos internos. Diferentes posicionamentos formulados durante os debates entre ambientalistas, pesquisadores e produtores rurais precederam a promulgação do Código Florestal, e terminaram judicializados por meio de quatro ADIs atualmente em curso no STF.

No contexto internacional, a temática da regularização ambiental das propriedades rurais existente no Brasil se relaciona diretamente a importantes agendas de negociações, tanto em termos de combate ao desmatamento, como com relação à conservação dos recursos hídricos, da biodiversidade e da redução das emissões de GEE – temas que inspiram crescente preocupação e regulamentação. Com efeito, as medidas de combate ao desmatamento já adotadas no país possuem papel central nas próximas tratativas para a Conferência das Partes da Convenção de Mudanças do Clima de Paris (COP 21). Estas medidas vêm também dando ensejo a acordos bilaterais como os que resultaram recentemente na Declaração Conjunta Brasil-Estados Unidos sobre Mudanças do Clima, firmada em 30 de junho de 2015, a qual prevê o compromisso do Brasil de eliminar o desmatamento ilegal de florestas e restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas até 2030 (Brasil, 2015b).

Pretende-se, por meio da Lei nº 12.651/2012 transformar a realidade ambiental das propriedades rurais existentes no território nacional, evitando-se questionamentos quanto ao comércio de bens e mercadorias de setores relevantes em nossa economia. Além da implementação do conceito de produção sustentável, o Código Florestal procura ainda incentivar o desenvolvimento de atividades na área de florestamento e reflorestamento, em um esforço altamente significativo para implementar o conceito de desenvolvimento sustentável assegurado na CF.

A legislação ambiental anterior, não observada pela maioria das propriedades rurais existentes, sofreu inúmeras alterações ao longo de seus 47 anos de existência. A um texto inicialmente aprovado com ênfase em medidas de comando e controle, foram gradualmente acrescentadas medidas de flexibilização das obrigações previstas – como a possibilidade de compensação de RL e de cômputo das APPs nas áreas de RL.

Incorporados à Lei nº 12.651/2012 como forma de reduzir e otimizar os custos privados e públicos, estes instrumentos compõem o leque de medidas que, associadas, devem assegurar a integridade do regime das florestas e demais formas de vegetação. Trata-se de tema conceitualmente abarcado pela função social da propriedade, existente desde a constituição de 1934 e também recepcionado na CF de 1988 (art. 186). Trata-se de assunto especialmente relevante se considerarmos que a maior parte dos remanescentes florestais se localiza em áreas privadas (Sparovek *et al.*, 2011, p. 117).

Neste sentido, estudos recentemente realizados (tomando como base o estado de São Paulo) indicam que os mecanismos propostos avançam significativamente em termos de redução de custos para regularização ambiental das propriedades rurais. Contudo, os ganhos efetivos em termos de efetividade ecológica somente são atingidos quando aplicados os conceitos de priorização de áreas para conservação,

conforme Bernasconi (2015, p. 457). Nos termos propostos pelo autor, o resultado de seu estudo

ilustra a importância de um mix de políticas que cominem instrumentos de mercado e instrumentos regulatórios para regular os mercados, já que as forças de mercado tenderão a selecionar e reforçar uma distribuição tendenciosa da distribuição de áreas para conservação ambiental nas áreas agrícolas marginais (com baixo custo de oportunidade).

A compensação de RL, embora possua origem no Código Florestal de 1965, sofreu ajustes significativos no novo Código Florestal, quer em termos de escala quer em termos de estrutura. Não obstante, passados três anos de sua publicação, subsistem diversos questionamentos e dúvidas que vêm impactando diretamente em sua aplicação.

Como detalhamos, as normas que regulam o CAR vêm gerando diversas dificuldades, não somente quanto ao preenchimento de formulários nos sistemas informatizados adotados, mas principalmente quanto a aspectos conceituais fundamentais, como a dificuldade de definição de imóveis rurais e o seu enquadramento no conceito de pequenas propriedades rurais. Estas, por determinação da Lei nº 12.651/2012, ficam condicionadas a um regime de obrigações simplificadas e menos restritivas (Brasil, 2012b).

Diante da falta de uma alternativa clara e menos onerosa para sua regularização, a adesão de propriedades rurais com *deficit* de RL ao CAR fica dificultada. Com efeito, as CRAs carecem de regulamentação em quatro aspectos fundamentais: *i*) na sua constituição; *ii*) na sua comercialização; *iii*) na formalização do sistema único de controle; e *iv*) nos critérios que possibilitarão a comercialização das CRAs entre áreas de estados diferentes, desde que no mesmo bioma, em áreas consideradas prioritárias e seguindo os demais critérios legais.

A falta de clareza dos dispositivos adotados termina por gerar dúvidas que impactam diretamente a adoção das CRAs, dando ensejo a diferentes entendimentos e a um cenário de insegurança jurídica que afeta a própria consolidação de sua aplicação. Soma-se a este cenário a existência de questionamentos judiciais severos e intrinsecamente atrelados ao CAR e às CRAs, dificultando a aplicação dos conceitos legais pelos órgãos ambientais e trazendo um grau adicional de incertezas ao cenário atual.

Vislumbramos, assim, a necessidade de superação destes aspectos e da ambiguidade da legislação florestal por meio de decretos específicos, a fim de conferir maior segurança jurídica aos instrumentos previstos. Possibilita-se, assim, a futura integração do CAR e das CRAs como mecanismos aptos a promover a efetiva regularização ambiental das propriedades rurais, assegurando, a partir disso,

uma maior efetividade nas políticas ambientais e um maior ganho ambiental, a um custo mais eficiente para o país.

REFERÊNCIAS

ALSTON, L; MUELER, B. Legal reserve requirements in the Brazilian Forest: path dependent evolution of *de facto* legislation. In: **Economia**, Selecta, Brasília, v. 8, n. 4, p. 25-53, dez. 2007.

BERNASCONI, P. **Custo-efetividade ecológica da compensação de reserva legal entre propriedades no estado de São Paulo**. Brasília: SFB; Esaf, 2015. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/premios/premios-1/i-premio-florestal-brasileiro/3o-lugar-010p.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

BIOFÍLICA. **Cotas de reserva ambiental**. São Paulo, maio 2013. Disponível em: <<http://www.icv.org.br/site/wp-content/uploads/2013/09/0487032001373573736.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Federal nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da terra e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 dez. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>.

_____. Congresso Nacional. Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o Código Florestal de 1965. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 set. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm>.

_____. Congresso Nacional. Lei Federal nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979. Altera o disposto nos arts. 49 e 50 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da terra), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 dez. 1976. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6746.htm>.

_____. Presidência da República. Decreto Federal nº 84.685, de 6 de maio de 1980. Regulamenta a lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979, que trata do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 maio 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D84685.htm>.

_____. Congresso Nacional. Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de aplicação, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1981. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>.

_____. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução Conama nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 fev. 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>.

_____. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 5 out. 1988.

_____. Presidência da República. Medida Provisória nº 1.511-1, de 22 de agosto de 1996. Dá nova redação ao artigo 44 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e dispõe sobre a proibição do incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas na região Norte e na parte Norte da região Centro Oeste, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 ago. 1996. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1996/medidaprovisoria-1511-1-22-agosto-1996-359305-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

_____. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 dez. 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>.

_____. Presidência da República. Medida Provisória nº 1.605-30, de 19 de novembro de 1998. Dá nova redação aos arts. 3º e 44 da Lei no. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 de novembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1605-30.htm>.

_____. Congresso Nacional. Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**, 25 jul. 2006. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm>.

_____. Presidência da República. Decreto nº 6.321, de 21 de dezembro de 2007. Presidência da República. Dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia, bem como altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 dez. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6321.htm>.

_____. Presidência da República. Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente,

estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília 23 jul. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm>.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Especial nº 1.161.624, de 15 de junho de 2010. **DJe**, Brasília, 22 jun. 2010.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 25.066, de 14 de dezembro de 2011. **Acórdão Eletrônico DJe-073**, Brasília, 16 abr. 2012a.

_____. Congresso Nacional. Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e nº 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 maio 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>.

_____. Presidência da República. Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 out. 2012c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm>.

_____. Congresso Nacional. Lei Federal nº 12.727, de 17 de outubro de 2012. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e revoga as leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e nº 7.754, de 14 de abril de 1989, a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, o item 22 do inciso II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o § 2º do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 out. 2012d.

_____. Instrução Normativa MMA nº 2, de 6 de maio de 2014. Dispõe sobre os procedimentos para a integração, execução e compatibilização do Sistema de Cadastro Ambiental Rural – Sicar e define os procedimentos gerais do Cadastro Ambiental Rural – CAR. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2014. Disponível em: <http://www.car.gov.br/leis/IN_CAR.pdf>.

_____. Portaria MMA nº 100, de 4 de maio de 2015a. Prorroga o prazo estabelecido nos art. 29, § 3º e art. 59, § 2º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2015a.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração Conjunta Brasil-Estados Unidos sobre Mudança do Clima**. Washington, 30 jun. 2015b. Disponível em: <<http://tinyurl.com/gorzedd>>. Acesso em: 7 jul. 2015.

CHARLOTTE, L. *et al.* **Variação geográfica do tamanho dos módulos fiscais no Brasil**. Sete Lagoas: Embrapa milho e Sorgo, 2012. ISSN 1518-4277.

COM § 20 BI é possível cortar desmate legal pela metade, diz estudo. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 14 out. 2015. Disponível em: <<http://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,com-r-20-bi-e-possivel-cortar-desmatamento-legal-pela-metade--sugere-estudo,1779685>>.

ESTADO DE SÃO PAULO. Lei Estadual nº 15.684, de 14 de janeiro de 2015. Dispõe sobre o Programa de Regularização Ambiental – PRA das propriedades e imóveis rurais, criados pela Lei Federal nº 15.684, de 14 de janeiro de 2015. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente, 2014.

_____. **Manual de Orientações para o cadastro no sistema de Cadastro Ambiental Rural do Estado de São Paulo**. São Paulo: Sicar, 2016. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/sicar/files/2015/10/MANUAL-SiCAR-COMPLETO_2015-10-29.pdf>.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Forest Resources Assessment 2010**. Rome: FAO, 2010.

GONÇALVES, J. *et al.* **Reserva Legal em São Paulo: obrigatoriedade, impactos e proposta de aprimoramento da legislação**. São Paulo: IEA, 2009 (Texto para Discussão n. 6). Disponível em: <<http://www.ica.sp.gov.br/ftpica/td/TD-6-2009.pdf>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf>. Acesso em: 2 maio 2016.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate Change 2014: Synthesis Report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva: IPCC, 2014. 151 p. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_Front_matters.pdf>.

MARQUES, E; RANIERI, V. Determinantes da decisão de manter áreas protegidas em terras privadas: o caso das reservas legais do estado de São Paulo. **Revista Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 131-145, abr. 2012.

MATO GROSSO. Lei Complementar Estadual nº 38, de 21 de novembro de 1995. Dispõe sobre o Código Estadual de Meio Ambiente e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Cuiabá, 21 de nov. 1995. Disponível em: <<http://app1>>.

sefaz.mt.gov.br/sistema/legislacao/LeiComplEstadual.nsf/9e97251be30935ed03256727003d2d92/589a53ac84391cc4042567c100689c20?OpenDocument>.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo, Malheiros, 2000.

MILARÉ, E; MACHADO, P. A. Novo código florestal comentado: comentários à Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012 e ao Decreto nº 7830, de 17 de outubro de 2012. **Revista dos Tribunais**, 2. ed. São Paulo, 2013.

PAPP, L. **Comentários ao novo Código Florestal: Lei nº 12.651/2012**. Campinas: Millenium, 2012.

PARÁ. Decreto nº 2.592 de 27 de novembro de 2006. Institui o Cadastro de Exploradores e Consumidores de Produtos Florestais do Estado do Pará (Ceprof-PA) e o Sistema de Comercialização e Transporte de Produtos Florestais do Estado do Pará (Sisflora-PA) e seus documentos operacionais, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Belém 28 nov. 2006. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=147388>>.

PIRES, M. O. **O cadastro Ambiental rural: das origens às perspectivas para a política ambiental**. Brasília: Conservação Internacional, 2013. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiz_cbilMHMAhVDHZAKHXxQAN4QFggdMAA&url=http%3A%2F%2Finovacar.org.br%2Fuploads%2Fdocuments%2FO%2520Cadastro%2520Ambiental%2520Rural%2520-%2520Origens%2520e%2520Perspectivas.pdf&usg=AFQjCNEa311srWk04rZXrpAQB0R4Dip3rw&sig2=WRUA3B727QG2D9begvyDDw>.

PLÁCIDO S. **Vocabulário jurídico**. Atualizado por Nagib Slaibi Filho *et al.* 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. 1499p.

RAJÃO, R.; AZEVEDO, A.; STABILE, M.; **Institutional subversion and deforestation: learning lessons from the system for the environmental licensing of rural properties in Mato Grosso**. Public Administration and Development, n. 32, p. 229-244, 2012. Disponível em: <https://www.academia.edu/1624478/Institutional_subversion_and_deforestation_learning_lessons_from_the_system_for_the_environmental_licensing_of_rural_properties_in_Mato_Grosso>. Acesso em: 22 jun. 2015.

SANTOS, R. F. Offsets, habitat banking and tradable permits for biodiversity conservation. *In*: RING, I.; SCHRTE-SCHLAACK, C (Ed.). Instrument Mixes for Biodiversity Policies. **Policymix Report**, n. 2, p. 59-88, 2011.

SILVA, J. A. A. *et al.* **O Código Florestal e a ciência**: contribuições para o diálogo. São Paulo: SBPC; ABC, 2011.

SILVA, J. S; RANIERI, V. E. L. O mecanismo de compensação de reserva legal e suas implicações econômicas e ambientais. ISSN 1809-4422. **Ambient. soc.**, São Paulo, v. 17 n. 1, jan./mar. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2014000100008>. Acesso em: 24 jun. 2015.

SPAROVEK, G. *et al.* A revisão do Código Florestal Brasileiro. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 89, p. 111-135, mar. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002011000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 2 maio 2016.

STERN, N. Stern Review on the Economics of Climate Change. Londres, HM Treasury, 2006. Disponível em: <http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/-rmclima/pdfs/destaques/sternreview_report_complete.pdf>. Acesso em: 2 maio 2016.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 ago. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2166-67/imprensa.htm>.

_____. Presidência da República. Decreto Federal nº 7.029, de 10 de dezembro de 2009. Institui o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, denominado “Programa Mais Ambiente”, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 dez. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Decreto/D7029.htm>.

APÊNDICE

RESUMO DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADIs)

QUADRO A.1

ADI nº 4.901

Artigo questionado do Código Florestal	Pedido	Fundamento
Art. 12, §§ 4º e 5º – redução da reserva legal (RL) em virtude da existência de terras indígenas e unidades de conservação (UCs).	Declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos, pois estes preveem a diminuição das áreas de RL, equiparando-as às UCs – cuja finalidade é distinta da primeira.	Violação do art. 225 da Constituição Federal (CF) e do princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental.
Art. 12, §§ 6º, 7º e 8º.	Declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos, pois estes dispensam constituição de RL para certas atividades, diminuindo o padrão de proteção ambiental.	
Art. 13, § 1º – instituição de servidão ambiental.	Declarar a inconstitucionalidade do dispositivo, pois não há fundamento para instituir servidão e cotas de reserva ambiental (CRAs) sobre área mantida com vegetação de RL, o que, conseqüentemente, diminuiria as áreas de RL.	
Art. 28.	Requer que a interpretação do dispositivo abranja todas as formas de subutilização ou a má utilização da propriedade nos termos dos §§ 3º e 4º do art. 6º da Lei nº 8.629/1993.	
Art. 15 – autorização para cômputo de área de proteção permanente (APP) na porcentagem de RL.	Declarar a inconstitucionalidade do dispositivo, pois este descaracteriza o regime de proteção das RLs.	Violação dos arts. 225 e 186 da CF, § 1º, I e III, § 3º.
Art. 66, § 3º.	Declarar a inconstitucionalidade do dispositivo, pois este descaracteriza o regime de proteção das RLs visando à exploração econômica desta área e não à sua regeneração.	Violação dos arts. 225, § 1º, I e III, § 3º, e 186 da CF, e do princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental.
Arts. 48, § 2º, e 66, § 5º, II, III e IV e § 6º.	Requer: <i>i</i>) a inconstitucionalidade dos arts. 48, § 2º, e 66, § 5º, II e III, pois estes acarretam a diminuição das áreas protegidas e carecem de propriedade técnica; e <i>ii</i>) interpretar a expressão “localizada no mesmo bioma” (inciso IV do §5º do art. 66) como exclusiva para áreas com identidade ecológica.	Violação do art. 225, § 1º, I e III, § 3º da CF.
Arts. 12 e 68, <i>caput</i> .	Requer: <i>i</i>) a inconstitucionalidade do art. 68, pois este prevê a consolidação das áreas que foram desmatadas antes das modificações das porcentagens de RL, excluindo-se da proteção um número incalculável de áreas; <i>ii</i>) a inconstitucionalidade da expressão “exceções os casos previstos no art. 68 desta lei”, do art. 12, <i>caput</i> .	Violação do art. 225, § 1º, I e III, e § 3º da CF, e do princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental.

Elaboração da autora.

QUADRO A.2
ADI nº 4.902

Artigo questionado do Código Florestal	Pedido	Fundamento	
Art. 7º, §3º –permissão de novos desmatamentos sem que haja recuperação dos já realizados irregularmente.	Declarar a inconstitucionalidade da expressão “realizada após 22 de julho de 2008”, pois está isenta os causadores de danos ambientais da obrigação de repará-los.	Violação dos arts. 225, §§ 1º, 3º e 4º, e 186 da CF, e do princípio da isonomia.	
Art. 17, § 3º.	Declarar a inconstitucionalidade da expressão “após 22 de julho de 2008”, pois esta isenta os desmatamentos irregulares ocorridos antes deste período, permitindo a geração de direitos pela prática de ilícitos.		
Art. 59, §§ 4º e 5º e art. 60 – imunidade à fiscalização e anistia de multas.	Declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos, uma vez que estes dão insegurança jurídica e suspendem a atividade fiscalizatória e punitiva do Estado. Além disso, inexistem elementos mínimos que assegurem a eficácia dos programas propostos.		Violação do arts. 225, § 1º, I e III, § 3º, e 186 da CF, e do princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental.
Arts. 61-A, 61-B, 61-C e 63 – consolidação dos danos decorrentes de infrações à legislação de proteção às APPs.	Declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos, por estabelecerem um sistema técnico de recuperação de áreas.		
Art. 67.	Declarar a inconstitucionalidade do dispositivo, por estabelecer mais uma possibilidade de consolidação de danos ambientais, bem como concede uma desoneração do dever de restaurar as áreas de RL.		
Art. 78-A.	Declarar a inconstitucionalidade do dispositivo, porque este permite a concessão de crédito agrícola independentemente da regularidade ambiental.	Violação dos arts. 225 e 186 da CF.	

Elaboração da autora.

QUADRO A.3
ADI nº 4.903

Artigo questionado do Código Florestal	Pedido	Fundamento
Art. 3º, VIII e IX – intervenção em APP nas hipóteses de utilidade pública e interesse social.	Em relação ao art. 225 da CF, § 1º, III: <i>i</i>) conferir interpretação no sentido de que todas as hipóteses de intervenção excepcional em APP sejam condicionadas à inexistência de alternativa técnica e/ou locacional, comprovada mediante processo administrativo próprio; e <i>ii</i>) declarar inconstitucionais as expressões “gestão de resíduos” e “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais” (art. 3º, VIII, b).	Violação do dever de vedar qualquer utilização do espaço territorial especialmente protegido que comprometa a integridade dos atributos que justificam sua proteção.
Art. 4º, § 5º – uso agrícola de várzeas.	Possui caráter menos restritivo que a Resolução Conama nº 425/2010 – o art. 4º requer que seja dada interpretação para a norma ser aplicada somente para comunidades tradicionais (vazanteiros).	
Art. 4º, § 6º – aquicultura em APP.	Em relação ao art. 225 da CF, <i>caput</i> – declarar a inconstitucionalidade do dispositivo, por conta do grande impacto ambiental que a atividade de aquicultura pode gerar – introdução de espécies exóticas, utilização de produtos químicos etc. A aquicultura pode ser realizada em tanques ou açudes construídos em vez de APP.	
Arts. 8º, § 2º – intervenção em mangues e restingas	Sobre os art. 225 da CF, § 1º, I e III, declarar a inconstitucionalidade do dispositivo, pois este afronta o dever fundamental de restaurar os processos ecológicos essenciais.	
Arts. 3º, XVII, XVIII e 4º, IV – proteção das nascentes e dos olhos d’água.	Requer a interpretação dos dispositivos para a devida proteção ciliar tanto para as nascentes perenes como as intermitentes (olhos d’água), pois extingue uma categoria de espaço territorial especialmente protegido, constituindo um retrocesso.	Violação ao princípio da vedação do retrocesso, ao princípio da proporcionalidade (vedação de proteção deficiente) e ao dever geral de não degradar (art. 225 da CF)
Art. 4º, § 1º 4º – extinção de espaços territoriais especialmente protegidos.	Sobre os arts. 225 e 186 da CF, declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos, pois estes extinguem as APPs no entorno de reservatórios artificiais que não decorram de barramento de cursos d’água e as em torno de reservatórios naturais ou artificiais com superfície de até 1 hectare, constituindo-se um retrocesso.	
Art. 4º, III – ausência de previsão legal do padrão mínimo de proteção para as APPs dos reservatórios artificiais.	Em relação aos arts. 225 e 186 da CF, requer que seja declarada a inconstitucionalidade do dispositivo, por este não estar pautado na razoabilidade, igualando as áreas de preservação urbanas às rurais, e por não estipularem os parâmetros mínimos das APPs.	
Art. 5º – APP dos reservatórios d’água artificiais para abastecimento e geração de energia elétrica.	Em relação aos arts. 225 e 188 da CF, requer que seja declarada a inconstitucionalidade das expressões “de 30 (trinta metros e máxima” e “de 15 (metros) e máxima”, por estas reduzirem os limites mínimos e criarem limites máximos vinculantes que impedem a extensão da proteção ambiental, caso necessário.	
Art. 62.	Declarar a inconstitucionalidade do dispositivo, por este permitir a descaracterização das APPs do entorno de reservatórios artificiais, constituindo-se um retrocesso.	
Art. 11 – áreas com inclinação entre 25º e 45º.	Em relação aos arts. 225, § 2º, e 185 da CF, requer a interpretação do dispositivo, para que seja admitido nestas áreas apenas o manejo florestal sustentável.	
Arts. 3º, XIX, e 4º, I – largura das faixas de proteção das APP de curso d’água.	Declarar a inconstitucionalidade do dispositivo ou que o termo “leito regular” seja compreendido como “leito maior”.	
Art. 3º, parágrafo único.	Declarar a inconstitucionalidade do dispositivo, pois este iguala a agricultura familiar e as pequenas propriedades às propriedades com até quatro módulos fiscais, ferindo o princípio da isonomia.	

Elaboração da autora.

QUADRO A.4
ADI nº 4.937

Artigo questionado do Código Florestal	Pedido	Fundamento
Art. 3º, VIII, "b"	Requerer interpretação para excluir as expressões "gestão de resíduos" e "instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais"	Além de violar o art. 225 da CF, a expressão "utilidade pública" é usada nos demais dispositivos do código com a finalidade de excetuar a proteção às APPs e de uso restrito o que não se enquadrariam tais expressões.
Art. 13, § 1º, art. 44 e art. 48, § 2º	Declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos por criarem a cota de reserva ambiental e a servidão ambiental.	Violação ao art. 225 da CF <i>caput</i> e § 1º, I e III.
Art. 7º, § 3º	Declarar a inconstitucionalidade da expressão "realizada após 22 de julho de 2008", pois esta fere o princípio da igualdade e do dever de reparação do dano ambiental.	Viola o princípio da igualdade material, e do art. 225 da CF, § 1º, I.
Arts. 59, § 4º e § 5º, e 60.	Declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos, por estes garantirem anistia aos causadores de dano ambiental e estipularem um marco que viola o princípio da igualdade material.	Violação do princípio da igualdade material bem como o art. 225 da CF, § 3º.
Arts. 61-A, 61-B e 61-C.	Declarar a inconstitucionalidade do dispositivo, pois este permite a continuidade de condutas lesivas ao meio ambiente em áreas consolidadas dentro de APP.	Violação do art. 225 da CF, § 1º, I e III, e do princípio da isonomia.

Elaboração da autora.

