

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD**

**A COTA DE RESERVA AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE APOIO E  
INCENTIVO À CONSERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DO MEIO AMBIENTE**

**SOLANGE SILVA ALVARES DA CUNHA**

Rio de Janeiro  
2018

SOLANGE SILVA ALVARES DA CUNHA

**A COTA DE RESERVA AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE APOIO E  
INCENTIVO À CONSERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DO MEIO AMBIENTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito à obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Paulo de Bessa Antunes

Área de Concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas  
Linha de Pesquisa: Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade

Rio de Janeiro  
2018



### *Ata de Defesa de Dissertação de Mestrado*

Aos quinze dias do mês de março do ano de dois mil e dezoito às dez horas e trinta minutos foi realizada, no Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, a defesa da dissertação de Mestrado de **Solange Silva Alvares da Cunha** intitulada **“A COTA DE RESERVA AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE APOIO E INCENTIVO À CONSERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DO MEIO AMBIENTE”**, no âmbito do Mestrado em Direito, Área de Concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (PPGD/UNIRIO). A banca após a sustentação oral do trabalho pelo candidato deliberou:

- (  ) aprovado  
(  ) aprovado com exigências, devendo apresentar as adequações exclusivamente ao orientador, que reencaminhará a dissertação para a coordenação com parecer no prazo máximo de 3 meses.  
(  ) reprovado.

Prof. Dr. Paulo de Bessa Antunes  
Orientador

1102

Nota

Prof. Dr. Paulo Afonso Leme Machado  
Universidade Metodista de Piracicaba

DES

Nota

Prof. Dr. Patrícia Ribeiro Serra Vieira

DES

Nota

*Ao meu pai, minha natureza.*

## AGRADECIMENTOS

Expresso a minha gratidão ao meu orientador, chefe e amigo, professor Paulo de Bessa Antunes. Os quase quatro anos de convivência diária me fizeram amadurecer, revirar as minhas convicções, questionar as minhas certezas e as minhas ideologias. Obrigada por ser o melhor chefe que eu poderia ter na minha carreira profissional. Obrigada por ser um orientador cuidadoso, interessado e muito perspicaz em todos os comentários. Obrigada, por fim, pela generosidade de sempre, pela paciência, pelos livros, pelos ensinamentos e por tornar a rotina da advocacia ambiental mais divertida, apesar de tudo.

Ao professor Paulo Affonso Leme Machado, toda a minha admiração e respeito por sua trajetória e sua importância e indispensável contribuição ao Direito Ambiental Brasileiro. Obrigada por suas lições, generosidade e gentileza. É uma honra tê-lo nesta banca.

À professora Patrícia Serra, agradeço por todo o interesse e curiosidade no tema desta dissertação, a admiro por sua didática invejável, por ser uma mulher forte, inteligente e que se orgulha de exercer o magistério em um país com tantas dificuldades no Ensino.

Agradeço aos meus pais pelo apoio incondicional. Vocês são o início de tudo, minhas raízes, minha memória e minha força. Dispensando mais comentários, pois o que vem do coração se sente mais do que se diz.

Agradeço ao Bernardo, meu companheiro e amigo, que me observa e me apoia na jornada do Direito Ambiental desde os tempos da graduação e, na vida, desde 2006. Pela paciência, pelo incentivo, e, acima de tudo, pelo amor, obrigada. Sem você, não há.

Por fim, aos meus amigos incríveis, responsáveis pelos momentos mais felizes da minha vida, o meu muito obrigada. Meus agradecimentos cheios de amor especialmente para Ana Beatriz, Ariane Baars, Arturo Vecchi, Diego Nepomuceno, Marcele de Oliveira, Mariana Falcão, Natália Alves, Ricardo Barros e William Duarte.

“(...) agora que a fizera crescer com tanto êxito, não tinha coragem: parecia-lhe não ter tido nunca tanta satisfação em sua vida como com aquela planta. E assim continuava fazendo o vaivém por ruas e praças e beiras de rio e pontes. E um verdor de floresta tropical se espalhava até cobrir-lhe a cabeça as costas os braços, até fazê-lo desaparecer no verde.”

(Italo Calvino)

## RESUMO

CUNHA, Solange Silva Alvares da. A Cota de Reserva Ambiental como Instrumento de Apoio e Incentivo à Conservação e Recuperação do Meio Ambiente. 2018. 150f. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

A presente dissertação tem como objeto de pesquisa a Cota de Reserva Ambiental como um instrumento econômico utilizado no contexto do Programa Apoio e Incentivo à Conservação e Recuperação do Meio Ambiente do Código Florestal de 2012. O primeiro ponto abordado pelo trabalho é a análise do papel da madeira para os avanços da civilização e, especificamente, para a construção da identidade nacional brasileira. Traçada a importância das florestas no Brasil, o surgimento do instrumento da compensação ambiental é esmiuçado, bem como a utilização de instrumentos econômicos para questões de cunho ambiental. A Cota de Reserva Ambiental será, então, examinada em detalhes, com uma apreciação crítica do procedimento de emissão e aquisição de cotas, assim como suas modalidades e suas formas de negociação. O objetivo geral da pesquisa é a verificação da viabilidade e efetividade da utilização de cotas para a compensação de Reserva Legal como instrumento de política pública para a regularização ambiental de imóveis rurais. O objetivo específico da pesquisa, por sua vez, é investigar o trâmite e as eventuais fragilidades das atuais negociações de contratos de desenvolvimento e venda de Cotas de Reserva Ambiental para entrega futura intermediadas pela Bolsa Verde do Rio.

**Palavras-chave:** Direito Ambiental. Reserva Legal. Compensação de Reserva Legal. Políticas Públicas. Código Florestal de 2012. Instrumentos Econômicos. Bolsa Verde do Rio.

## ABSTRACT

CUNHA, Solange Silva Alvares da. A Cota de Reserva Ambiental como Instrumento de Apoio e Incentivo à Conservação e Recuperação do Meio Ambiente. 2018. 150p. Master in Law Dissertation – Federal University of Rio de Janeiro State, Rio de Janeiro, Brazil, 2018.

The purpose of this paper is to research the Forest Reserve Credits as one economic instrument used in the Program for the Conservation and Recovery of the Environment set forth in the Brazilian Forest Code of 2012. The first topic of this paper is the analysis of the role of wood for the advancement of civilization and specifically for the construction of Brazilian national identity. Once the importance of forests in Brazil has been traced, the emergence of the instrument of environmental offsetting is examined, as well as the use of economic instruments for environmental issues. The Forest Reserve Credits will then be analyzed in detail, with a critical appreciation of the procedure for issuing and acquiring credits, as well as their modalities and their negotiation procedures. The general aim of this research is to verify the feasibility and effectiveness of the use of quotas/credits for the offsetting of Forest Legal Reserve as an instrument of public policy for the environmental regularization of rural properties. The specific objective of the research is to investigate the process and possible fragilities of the current negotiations of contracts for development and sale of Forest Reserve Credits for future delivery intermediated by Bolsa Verde do Rio.

**Keywords:** Environmental Law. Forest Legal Reserve. Offsetting of Forest Legal Reserve. Public Policy. Brazilian Forest Code of 2012. Economic Instruments. Bolsa Verde do Rio.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade  
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
APP – Área de Preservação Permanente  
BV-Rio – Bolsa de Valores Ambientais BVRio  
CAR – Cadastro Ambiental Rural  
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente  
CRA – Cota de Reserva Ambiental  
CRAF – Contratos de Desenvolvimento e Venda de Cotas de Reserva Ambiental para Entrega Futura  
CRF – Cota de Reserva Florestal  
CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988  
CVM – Comissão de Valores Mobiliários  
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
i-BVRio – Instituto Bolsa Verde do Rio  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural  
MDIC – Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços  
MMA – Ministério do Meio Ambiente  
MP – Medida Provisória  
ONG – Organização Não Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAICMA – Programa de Apoio e Incentivo à Conservação do Meio Ambiente  
PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente  
RL – Reserva Legal  
RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural  
SFB – Serviço Florestal Brasileiro  
SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente  
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação  
STF – Supremo Tribunal Federal  
ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO I – PAPEL DAS FLORESTAS E HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO FLORESTAL.....</b>	<b>20</b>
1.1 A relevância das florestas para a humanidade.....	21
1.2 Breves considerações sobre a floresta como elemento para a construção da identidade nacional brasileira.....	23
1.3 A codificação das florestas a partir do século XX no Brasil.....	28
1.3.1 Código Florestal de 1934 .....	30
1.3.2 Código Florestal de 1965 .....	34
1.3.3 Código Florestal de 2012 .....	39
<b>CAPÍTULO II – INSTRUMENTOS ECONÔMICOS PARA QUESTÕES AMBIENTAIS .....</b>	<b>42</b>
2.1 Desenvolvimento sustentável e o elemento econômico .....	42
2.2 A utilização de instrumentos econômicos nas questões ambientais: a conexão existente entre Economia e Ecologia.....	49
2.3 Compensação da Reserva legal.....	57
2.3.1 Criação e modalidades da Cota de Reserva Florestal no Código Florestal de 1965 .....	63
<b>CAPÍTULO III – A COTA DE RESERVA AMBIENTAL .....</b>	<b>69</b>
3.1 Considerações preliminares sobre a Cota de Reserva Ambiental .....	69
3.2 O Programa de Apoio e Incentivo à Conservação e Recuperação do Meio Ambiente .....	74
3.3 Natureza jurídica da Cota de Reserva Ambiental .....	79
3.4 Da imprescindibilidade do Cadastro Ambiental Rural para a Cota de Reserva Ambiental .....	81
3.5 Modalidades da Cota de Reserva Ambiental .....	85
3.6 Casos peculiares da Reserva Legal e CRAs .....	90
3.7 Negociação da Cota de Reserva Ambiental .....	93
3.8 Regulamentação da Cota de Reserva Ambiental .....	105
3.9 Discussão a respeito da constitucionalidade da Cota de Reserva Ambiental.....	107
3.10 O caso da Bolsa Verde do Rio .....	110
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>117</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>120</b>
<b>ANEXO 1 .....</b>	<b>132</b>
Entrevista 01 – Ministro do Ministério do Meio Ambiente, José Sarney Filho.....	132
<b>ANEXO 2 .....</b>	<b>136</b>
Entrevista 02 – Mauricio de Moura Costa, Diretor de Operações e Presidente da BV-Rio.....	136
<b>ANEXO 3 .....</b>	<b>141</b>
Minuta do MMA – Decreto Regulamentador da CRA .....	141

## INTRODUÇÃO

As florestas serviram de inspiração para a construção da identidade nacional brasileira, tendo influenciado na escolha do nome do país, no hino nacional, na cor verde da bandeira do Brasil, e como inspiração e referência para os movimentos da literatura brasileira e para diversas expressões culturais e artísticas. As belezas naturais e a riqueza da flora são fortes bases do que se entende por Brasil, seja em uma perspectiva doméstica, seja em uma perspectiva internacional.

A explicação para a relação entre as florestas e a construção da identidade nacional está na indiscutível variedade da flora nacional, mas muito também nas atividades econômicas envolvendo a madeira que se iniciaram no período de colonização. No Brasil-Colônia, a madeira foi massivamente exportada para a Europa, sendo uma das principais atividades econômicas exploradas pela metrópole. Já havia, naquela época, uma preocupação com o desmatamento, não por questões ambientais, mas por questões econômicas.

Tanto é assim que, um século depois da chegada dos portugueses, foi editado, em 1605, o Regimento do Pau-Brasil, como uma tentativa de maior controle sobre a exploração de pau-brasil na colônia, ou seja, havia uma preocupação com o desmatamento, mas de uma perspectiva econômica.

No decorrer dos séculos, mesmo após a independência do Brasil em relação à metrópole, a atividade agrícola, - por exemplo, com o algodão, a cana-de-açúcar e o café - ainda exerceu papel fundamental na economia do país e, como não seria diferente, repercutiu para o desflorestamento.

De fato, mesmo depois de centenas de anos do início da colonização, o Brasil por possuir dimensões continentais e enorme diversidade da fauna e flora, continua desempenhando a sua vocação para atividades relacionadas à agricultura, à pecuária, à exportação e à utilização de madeira.

Os anos 70 do século XX foram fundamentais para a normatização de políticas ambientais. Nas lições do professor Richard Lazarus:

A década de 70 foi uma década extraordinária para o direito ambiental. Antes de 1970, a proteção ambiental era apenas um punhado de esforços regulatórios espalhados no governo federal e poucos governos estaduais. Esses programas expressaram as primeiras reflexões de algumas boas ideias, mas faltavam coordenação geral, recursos e até mesmo uma pretensão de efetividade.<sup>1</sup>

No Brasil, no início da década de 80, foi publicada, em 1981, a Lei Federal nº 6.902, que dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental. Pelo artigo 1º dessa Lei, nota-se a preocupação com o desenvolvimento de uma “educação conservacionista”<sup>2</sup>. No mesmo ano, foi publicada a Política Nacional de Meio Ambiente (“PNMA” - Lei nº 6.938/1981), que confirmou uma atenção mais institucionalizada acerca da questão ambiental como política pública.

Com a influência da PNMA e do movimento internacional ambientalista crescente – como exemplo, destaca-se que, em 1972, houve a Conferência sobre o Meio Ambiente em Estocolmo e, em 1987, foi publicado o importante Relatório Brundtland (“Nosso Futuro Comum”), que trouxe pela primeira vez o conceito de desenvolvimento sustentável –, o meio ambiente ecologicamente equilibrado foi elevado a direito fundamental com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (“CRFB”), tendo o “Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”<sup>3</sup>.

A importância constitucional dada somada com a clara necessidade de se conservar a biodiversidade brasileira trouxe uma maior preocupação na fiscalização e na responsabilização daqueles que não respeitassem a legislação ambiental. Assim foram publicados a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998<sup>4</sup>, o Decreto nº 3.179, de 21 de setembro

---

<sup>1</sup> Tradução livre do original: “The 1970s were an extraordinary decade for environmental law. Prior to 1970, environmental protection was evident in only a handful of fledging regulatory efforts scattered across offices in the federal government and a relatively few state governments. Those programs expressed the early ruminations of some good ideas but lacked overall coordination, resources, and even a pretense of enforcement.” (LAZARUS, Richard J. **The Making of Environmental Law**. Chicago: University of Chicago Press, 2006, p. 67)

<sup>2</sup> Lei Federal nº 6.902, Art. 1º - Estações Ecológicas são áreas representativas de ecossistemas brasileiros, destinadas à realização de pesquisas básicas e aplicadas de Ecologia, à proteção do ambiente natural e ao desenvolvimento da educação conservacionista.

<sup>3</sup> Art. 225 da CRFB, 1988.

<sup>4</sup> A Lei Federal nº 9.605/1998 dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

de 1999<sup>5</sup>, esse último revogado pelo Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008<sup>6</sup>, os quais, em conjunto, formam o aparato punitivo federal no direito ambiental brasileiro.

Além disso, vale ressaltar que após a PNMA e a CRFB, foram criados outros diplomas normativos sobre políticas governamentais no que se refere à matéria ambiental. Para fins de ilustração, dentre outras, pode-se citar a Política Nacional e Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997), Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/1999), a Política Nacional de Biodiversidade (Decreto nº 4.339/2002), a Política Nacional de Mudanças Climáticas (Lei nº 12.187/2009) e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010).

Em relação à questão florestal, o Brasil já contou com três Códigos Florestais no curso de sua história<sup>7</sup>: o primeiro, em 1934, sancionado por Getúlio Vargas; o segundo, em 1965, sancionado por Castello Branco; e o atual, de 2012, sancionado por Dilma Rousseff. No período entre 1965 e 2012, o texto do Código Florestal de 1965 passou por inúmeras alterações por medidas provisórias e alterações em seu texto original.

O Código Florestal vigente apesar de não receber a nomenclatura de “Política Florestal”, em verdade, possui características de uma política pública ao estabelecer mecanismos, instrumentos, obrigações e responsabilidades para diversas questões florestais. Tais questões são de extrema importância em países com dimensões continentais como o Brasil, que apresentam distintos biomas e ecossistemas em suas regiões.

Cada Código Florestal representava os interesses e necessidades de determinados setores em contextos políticos distintos. Isso porque as questões ambientais, no âmbito das políticas públicas, oferecem “(...) várias possibilidades de interpretação e, em situações históricas diversas, sempre novos pontos de partida para romper com interpretações restritivas e seletivas até então válidas”.<sup>8</sup>

Após a Revolução de 1930, Getúlio Vargas, com o propósito de inovar a concepção existente da agropecuária, editou, no início de 1934, o primeiro Código Florestal de 1934.

---

<sup>5</sup> O Decreto nº 3.179/1999 especificava as sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e outras providências.

<sup>6</sup> O Decreto Federal nº 6.514/2008 dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações.

<sup>7</sup> Apesar da nomenclatura utilizada de “código florestal”, as normas florestais não se resumiam aos códigos. Por exemplo, em 1921, foi publicado o Decreto nº 4.421/1921, que criou o Serviço Florestal do Brasil. Além disso, há inúmeras normas, inclusive na primeira metade do século XX que criaram reservas e parques no Brasil. Apenas para ilustração, cita-se a criação do Parque Nacional de Itatiaia pelo Decreto nº 1.712/1037 e a criação do Parque Estadual de Campos do Jordão em 1941.

<sup>8</sup> BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. 2ª Edição. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 290.

Aqui frise-se a preocupação não era propriamente ambiental, mas era sim um esforço para a modernização da indústria e das atividades econômicas florestais.

O segundo Código Florestal foi instituído em 1965, pela Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Durante sua vigência, a norma foi objeto de inúmeros remendos feitos por leis ordinárias e medidas provisórias, que tentavam, de alguma maneira, oxigenar uma lei publicada na década de 60. Isso porque, na época de sua publicação, o Brasil vivenciava o auge da ditadura militar, quando a prioridade nacional era o crescimento econômico, em um contexto de reduzida consciência ambiental da população.

Na legislação ambiental, com o passar dos anos, identificou-se que as políticas punitivas nem sempre traziam resultados positivos ao meio ambiente *per se* e que o raciocínio da repressão não era tão eficiente. A alternativa encontrada foi a introdução de instrumentos econômicos, que pudessem estimular condutas, qual seja, não só punir quem descumpre, mas beneficiar quem cumpre. Tais instrumentos funcionariam como incentivos para a redução da poluição e de danos ambientais, permitindo a mitigação do custo social presente das restrições advindas do controle ambiental.

Ademais, a inserção da compensação da Reserva Legal, em verdade, funcionou como um reconhecimento de que o desmatamento e a falta de conservação eram dados fáticos, apesar das vedações legais e penalidades previstas.

Tanto é assim que, de acordo com dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais<sup>9</sup>, a taxa anual de desmatamento somente na Amazônia Legal<sup>10</sup> variou da seguinte forma no último triênio: em 2015, a taxa estimada de desmatamento foi de 6.207 km<sup>2</sup>; em 2016, tal taxa aumentou para 7.893 km<sup>2</sup> – ou seja, houve um acréscimo de 1.686 km<sup>2</sup> de área desmatada. Por fim, em 2017, a taxa foi estimada em 6.624 km<sup>2</sup> - houve uma redução de 1.269 km<sup>2</sup> de área desmatada em comparação com o ano de 2016, mas ainda maior do que o índice de 2015.

O desmatamento além de ocasionar a perda da biodiversidade, com a extinção de exemplares da fauna e flora, favorece a erosão dos solos, extinção de rios, contribui para condições climáticas adversas, desertificação, perda de recursos naturais, etc. A situação se agrava ainda mais quando o desmatamento é realizado de forma ilegal, sem as medidas de compensação adequadas para atenuar os impactos ambientais.

---

<sup>9</sup> Dados disponíveis no sítio eletrônico oficial do INPE: <http://www.obt.inpe.br/prodes/dashboard/prodes-rates.html> - acesso aos 28/12/2017.

<sup>10</sup> A Amazônia Legal é uma área que engloba as regiões pertencentes à bacia amazônica e a área das vegetações amazônicas.

Após a identificação do problema – o significativo desmatamento da vegetação nativa nas áreas rurais – viu-se a necessidade de criação de mecanismos de controle. A situação foi reconhecida como um problema e o “o reconhecimento de problemas é um passo crítico para o estabelecimento de agendas”<sup>11</sup>. Como ensina Kingdon:

As situações passam a ser definidas como problemas e aumentam suas chances de se tornarem prioridades na agenda, quando acreditamos que devemos fazer algo para mudá-las. As pessoas dentro e fora do governo definem situações como problemas de várias maneiras. Primeiro, situações que colocam em cheque valores importantes são transformadas em problemas. Segundo, situações se tornam problemas por comparação com outros países ou com outras unidades relevantes. Terceiro, a classificação de uma situação em uma certa categoria ao invés de outra pode defini-la como um certo tipo de problema.<sup>12</sup>

Com a identificação do problema, umas das alternativas encontradas para atenuar os impactos ambientais decorrentes do desmatamento foi a criação de mecanismos de regularização de propriedades rurais em vez de simplesmente a imposição de sanções, muitas vezes inócuas a proprietários, que descumpriam deliberadamente as normas ambientais.

Como esclarece a professora Celina Souza:

(...) o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública.<sup>13</sup>

Foi nesse sentido que, no ano 2000, alterou-se novamente o Código Florestal de 1965 para que se introduzisse no ordenamento brasileiro a, então chamada, Cota de Reserva Florestal (“CRF”), que funcionaria como uma das modalidades de compensação de Reserva Legal. A cota operaria como um título representativo de vegetação nativa que poderia ser adquirida por proprietários que não conseguissem atingir os percentuais mínimos de Reserva Legal exigidos na lei.

Esse instrumento foi recebido com boas expectativas, já que ao mesmo tempo em que serviria como mais uma alternativa para a compensação, movimentaria o mercado e a economia nacional para a negociação de títulos dessa categoria. No entanto, a CRF acabou

<sup>11</sup> KINGDON, John W. Agendas, Alternativas, and Public Policies. In SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Juntando as coisas**, 2nd Edition. Harper Collins College Publishers, 1995, p. 228.

<sup>12</sup> Ibidem, pp. 227-228.

<sup>13</sup> SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, p.84

por se tornar infrutífera devido à ausência de regulamentação, o que propiciou uma imensa insegurança jurídica sobre a real efetividade do instrumento. Alguns estados da federação, como Goiás<sup>14</sup>, Minas Gerais<sup>15</sup>, Mato Grosso<sup>16</sup>, chegaram a tentar implementar o instrumento, mas de forma simplificada, o que, de fato, era um desafio considerando a ausência de uma regulamentação em âmbito nacional.

Com a publicação do Código Florestal Brasileiro, por meio da Lei Federal nº 12.651/2012 (“Código Florestal de 2012”)<sup>17</sup>, após anos de tramitação no Congresso Nacional, foi inserida ao nosso ordenamento a Cota de Reserva Ambiental (“CRA”), que veio a substituir completamente a antiga CRF.

O chamado “Código Florestal” de 2012<sup>18</sup> dedicou diversos dispositivos para a CRA, definida como um título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação. A CRA pode ser utilizada como uma forma de compensação da Reserva Legal, com a previsão de ser negociada em bolsas de mercadorias.

A ideia é que a Cota de Reserva Ambiental seja uma espécie de “crédito” a ser negociado por aqueles proprietários que conservem além do mínimo previsto na lei<sup>19</sup> e por

---

<sup>14</sup> O Governo do Estado de Goiás publicou o Decreto nº 5.392/2001, que criou a CRF estadual.

<sup>15</sup> Em Minas Gerais, a Lei Estadual nº 14.309/2002, que dispõe sobre a Política Florestal e de Proteção à Biodiversidade de Minas Gerais, foi alterada, em 2004, pela Lei nº 15.027, que acrescentou a possibilidade do proprietário rural recompor a área de reserva legal de sua propriedade por meio da “aquisição de cota de Certificado de Recomposição de Reserva Legal (CRRL) de Reserva Particular de Recomposição Ambiental (RPRA), em quantidade correspondente à área de reserva legal a ser reconstituída, mediante autorização do órgão competente.”

<sup>16</sup> O Estado do Mato Grosso publicou, em 2009, o Decreto nº 2.238, que regulamenta o Programa Mato-grossense de Regularização Ambiental Rural. Nessa norma foi estipulado que a compensação poderia ser implementada mediante o arrendamento de área sob o regime de servidão florestal, de Reserva Natural do Patrimônio Particular ou reserva legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que excedesse os percentuais estabelecidos na lei federal, ou aquisição de Cota de Reserva Florestal. Note que o Decreto Estadual nº 2.238 foi revogado pelo Decreto Estadual nº 420/2016, que por sua vez foi revogado pelo Decreto Estadual nº 1031/2017, em que há a previsão da Cota de Reserva Ambiental.

<sup>17</sup> Ressalte-se que na ementa da Lei Federal nº 12.651/2012, a expressão Código Florestal não é utilizada. A ementa é: “Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências”.

<sup>18</sup> Na ementa da Lei Federal nº 12.651/2012 não há utilização da terminologia “Código Florestal”. Nesta dissertação, todavia, optou-se pelo seu uso, tendo em vista seu valor simbólico de compilação do regramento florestal vigente.

<sup>19</sup> Os percentuais mínimos de Reserva Legal são definidos atualmente pelo artigo 12 da Lei Federal nº 12.651/2012: “Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012) I - localizado na Amazônia Legal: a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas; b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado; c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais; II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).”

aqueles interessados em adquirir as cotas por não conseguirem preservar esses mesmos percentuais mínimos.

Após quase 6 anos da publicação do Código Florestal de 2012, ainda pairam dúvidas a respeito da sua efetiva viabilidade, e ainda há questões pouco desenvolvidas sobre as peculiaridades desse instrumento econômico. Fato é que há expectativa de que esse instrumento não seja inócuo como o seu precedente e que possa servir como um estímulo a uma maior conservação e como mecanismo de regularização dos imóveis rurais com déficit de Reserva Legal.

Por um lado, há instituições que já estão em discussão bastante avançada sobre a negociação das Cotas de Reserva Ambiental, como, por exemplo, o Instituto Bolsa Verde do Rio e a Bolsa Verde do Rio, que buscam promover e viabilizar o uso de mecanismos de mercado como meio de implementação de políticas públicas ambientais, o desenvolvimento sustentável e a economia verde. A Bolsa Verde do Rio, por exemplo, já conta com uma sofisticada plataforma online para a negociação das cotas entre vendedores e compradores, chamada de “Plataforma BVTrade”.

Por outro lado, há setores da sociedade, dentre eles organizações não governamentais (“ONGs”), setores políticos e até a Procuradoria Geral da República<sup>20</sup>, que criticam tal instrumento, entendendo o mecanismo de cotas para compensação como uma maneira de tornar impune a falta de conservação da vegetação e beneficiar àqueles com maior poder econômico. Para esse posicionamento, em resumo, não haveria sentido em dar oportunidade de se auferir vantagens financeiras para os que preservam mais do que o estabelecido em lei.

Mesmo com o debate, fato é que esses mecanismos de mercado envolvendo a compensação são cada vez mais uma realidade e precisam ser devidamente analisados e interpretados.

A presente dissertação, portanto, tem como objeto de estudo o instrumento econômico da CRA, como mecanismo de compensação da Reserva Legal dentro do Programa de Apoio e Incentivo à Conservação e Recuperação do Meio Ambiente, previsto no Capítulo X do Código Florestal de 2012, e como um dos instrumentos para a concretização da política pública de regularização ambiental de imóveis rurais.

Como objetivo geral, esta dissertação pretende estudar a utilização de instrumentos econômicos, tomando como exemplo o mecanismo de cotas/créditos como alternativa para

---

<sup>20</sup> Neste sentido, a Procuradoria Geral da República ajuizou Ações Diretas de Inconstitucionalidade em face do Código Florestal de 2012, questionando dispositivos relativos a dispositivos da Lei, inclusive a respeito da Cota de Reserva Ambiental.

problemas ambientais. Especialmente sobre as questões florestais, a dissertação pretende identificar a importância das florestas para a criação da identidade nacional. Será feita uma análise, em primeiro lugar, da extinta Cota de Reserva Florestal, que veio a ser substituída pela Cota de Reserva Ambiental. De forma mais específica, a dissertação pretende verificar o trâmite e as eventuais fragilidades das atuais negociações de contratos de desenvolvimento e venda de Cotas de Reserva Ambiental para entrega futura intermediadas pela Bolsa Verde do Rio. Além disso, o trabalho se propõe a compreender as discussões relacionadas às fragilidades do instrumento de cotas, apontadas por setores da sociedade civis, bancadas ambientalistas, entre outros.

Este trabalho justifica-se pela necessidade de estudo e compreensão da Cota de Reserva Ambiental como um instrumento econômico a ser utilizado para a regularização ambiental dos imóveis rurais, pretendendo-se, assim, obter subsídios para uma melhor interpretação e aplicação das normas jurídicas acerca da matéria.

Além disso, o trabalho se justifica pela escassa produção intelectual dedicada especificamente ao tema pretendido, sobretudo pelo fato da CRA ser um instrumento relativamente recente, tendo ingressado no ordenamento jurídico em 2012. Além disso, o trabalho poderá contribuir para uma compreensão e negociação mais cuidadosa das Cotas de Reserva Ambiental.

Para entender as acepções relacionadas à Cota de Reserva Ambiental e alcançar os objetivos almejados nesta pesquisa, verificou-se a evolução das normas florestais e a interferência de outros diplomas legais relacionados, tais como a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei Federal nº 9.985/2000) e a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/1981).

A pesquisa está dividida em três capítulos. O primeiro capítulo abordará a relevância das florestas para a humanidade, além de desenvolver considerações sobre a floresta como elemento para a construção da identidade nacional brasileira. Ao fim do primeiro capítulo far-se-á breve análise sobre o contexto político e interesses do Código Florestal de 1934, do de 1965 e, finalmente, do Código Florestal de 2012.

O segundo capítulo versa sobre a inserção de mecanismos econômicos para questões ambientais, o conceito do desenvolvimento sustentável, a possibilidade da compensação da Reserva legal no Código Florestal de 1965 e a criação da primitiva Cota de Reserva Florestal.

O último capítulo é dedicado à Cota de Reserva Ambiental, como instrumento do Programa de Apoio e Incentivo à Conservação e Recuperação do Meio Ambiente, com a análise da natureza jurídica da Cota de Reserva Ambiental, suas modalidades e negociação.

Serão ainda analisadas brevemente as ações no Supremo Tribunal Federal que questionam a constitucionalidade desse instrumento econômico. Ainda no terceiro capítulo, analisa-se a atuação do Instituto Bolsa Verde do Rio e da Bolsa Verde do Rio na intermediação da negociação das cotas, além dos principais desafios identificados para a efetividade plena das CRAs.

Para tanto foi necessária a análise de diversos diplomas legais federais e estaduais, além de levantamento bibliográfico relacionado ao tema, leitura e fichamento. Foram considerados os preceitos legais, a literatura especializada e as práticas que efetivamente estão em curso para a implementação da CRA.

Adicionalmente, com o objetivo de obter impressões a respeito da CRA em perspectiva prática e política, foram realizadas duas entrevistas, sendo a primeira presencial com o Dr. Mauricio de Moura Costa, Diretor de Operações e Presidente da BV-Rio, no dia 24 de novembro de 2017, e a segunda entrevista por meio de correspondência eletrônica com o atual Ministro do Ministério do Meio Ambiente (“MMA”), Sr. José Sarney Filho, no dia 21 de dezembro de 2017.

Além disso, foram feitos contatos telefônicos e por correspondência eletrônica com a assessoria especial do MMA para a obtenção da última versão de minuta do Decreto que irá regulamentar a CRA, e com a Comissão de Valores Mobiliários (“CVM”) para a obtenção de cópia de documentos relativos ao posicionamento a respeito da natureza jurídica da Cota de Reserva Ambiental.

## **CAPÍTULO I – PAPEL DAS FLORESTAS E HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO FLORESTAL**

Para analisar a Cota de Reserva Ambiental como um instrumento de compensação ambiental, ou seja, como um mecanismo para a regularização ambiental de imóveis rurais que não atendam o percentual mínimo exigido para a Reserva Legal, é necessário, em primeiro lugar, entender a necessidade e as razões para a preservação de um determinado percentual de vegetação nativa nos imóveis rurais.

Pela definição legal do Código Florestal de 2012, a Reserva Legal tem como função a garantia do uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural (posse ou propriedade), além de auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e, por fim, promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.

Mais do que isso, a Reserva Legal é uma forma de assegurar que um determinado percentual de florestas será preservado, sendo mantida uma memória da vegetação original<sup>21</sup>, com a transferência ao particular do dever de proteger as florestas, sem qualquer compensação econômica pela restrição de uso que é imposta pela lei florestal<sup>22</sup>.

Para investigar os motivos e a razão de existir dessa proteção à parcela da vegetação nativa em imóveis rurais, necessária a análise da relevância das florestas para a humanidade e, no Brasil, para a própria construção da identidade nacional.

Nos próximos subcapítulos busca-se analisar brevemente a relevância das florestas para a humanidade e para a construção da identidade nacional brasileira.

---

<sup>21</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. 1ª Edição. São Paulo: Atlas, 2011, p. 146.

<sup>22</sup> Ibid. p. 141.

## 1.1 A relevância das florestas para a humanidade

A madeira foi o principal material de construção e combustível das sociedades pretéritas. As fases de escassez da madeira obrigaram as autoridades públicas a desempenhar papel ativo na proteção desse recurso natural. A escassez também foi o gatilho para que houvesse a busca por outras fontes de energia, como o carvão mineral. John Perlin afirma com propriedade que “a madeira, na verdade é o herói não reconhecido da revolução tecnológica que nos impulsionou da cultura da pedra e do osso para a nossa época presente”<sup>23</sup>.

Na evolução da civilização, é importante lembrar que foi graças à madeira que o Homem conseguiu fazer fogo. Com o calor proveniente da queima da madeira, o Homem conseguiu habitar regiões com temperaturas mais baixas, além de ter conseguido transformar cereais não comestíveis em comestíveis, assar alimentos, transformar o barro em cerâmica, etc. Com a madeira foi possível construir ferramentas para a agricultura, construir embarcações, materiais de construção mais duráveis, serviram como vigas para suporte de edificações. Até o século XIX, todos os navios, desde o navio costeiro da Idade do Bronze até a fragata foram construídos com madeira de lei<sup>24</sup>.

De fato, sem a extração da madeira, as grandes civilizações, como Suméria, Egito, China, Grécia clássica, Roma nunca teriam surgido. Na Idade Moderna, os próprios movimentos de colonização foram motivados pela escassez de recursos naturais, sobretudo, a madeira.

Ocorre que o desmatamento ao longo da história provocou determinados fenômenos que afetaram diretamente à própria população, como por exemplo, o empobrecimento dos nutrientes do solo, tornando regiões estéreis, ocasionando o declínio da agricultura.

(...) por ter um acesso fácil a florestas e solos ricos, uma sociedade se desenvolve materialmente e a população fica cada vez mais confiante de que a natureza sempre suprirá suas necessidades. A prosperidade e a população invariavelmente crescem durante um certo período. Quanto mais rápido uma região se desenvolve demográfica e economicamente, maiores serão suas demandas com relação às terras florestais e agrícolas restantes. A fim de assegurar o fluxo contínuo de quantidades suficientes de madeira e alimento, as sociedades contam com a colonização, diplomacia e as aventuras militares. No fim das contas, porém, a tentativa de manter o alto crescimento econômico e populacional ao longo do tempo, em face dos recursos que decrescem, resulta do declínio.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> PERLIN, John. **História das Florestas: a importância da madeira no desenvolvimento da civilização**. Rio de Janeiro: Imago, 1992, p. 25.

<sup>24</sup> Ibid. p. 27.

<sup>25</sup> Ibid. p. 19.

Aristóteles, em 322 a. C., já havia constatado que a preservação das florestas não poderia ser deixada à complacência voluntária, sendo necessária a existência de guardas florestais:

(...) A mesma ordem será observada no campo. Haverá pequenos fortes destinados ao mesmo tempo a proteger a região e a abrigar tanto os oficiais chamados florestais quanto os chamados agrônomos. Deve também haver templos nas aldeias, consagrados uns aos deuses, outros aos heróis.<sup>26</sup>

O outro cuidado que deriva do precedente, ou que o segue de bem perto, é a administração dos edifícios públicos e privados (...). Chama-se este ofício polícia urbana; ele abarca um grande número de partes que nas grandes cidades é preciso confiar a funcionários diferentes, tais como o inspetor de construções, o reparador de fontes e o intendente dos portos. Uma função não menos necessária e bastante análoga a essa se exerce fora da cidade e nos campos. Os encarregados chamam-se agrônomos ou então guardas florestais.<sup>27</sup>

O historiador Warren Dean, com um posicionamento mais objetivo, afirma que a história das florestas

corretamente entendida é, em todo o planeta, uma história de exploração e destruição. O homem reduz o mundo natural a paisagem – entornos domesticados, aparados e moldados para se adequarem a algum uso prático ou à estética convencional<sup>28</sup>.

De fato, nessa brevíssima exposição, nota-se que o surgimento da agricultura e das atividades de exploração da madeira colaboraram para a mudança radical entre a relação existente entre o Homem e a floresta. Apenas muito recentemente, a partir de meados do século XX, que a valorização das riquezas naturais, não só da perspectiva econômica, mas também do ponto de vista conservacionista, passou a ganhar espaço.

Como arremata o professor Paulo de Bessa Antunes, “o que hoje se proclama como riqueza – a diversidade biológica -, ontem era considerado fragilidade”<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> ARISTÓTELES. **Política**. 1ª edição. Tradução de Pedro Constantin Tolens. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002, p. 56.

<sup>27</sup> *Ibid.* p. 80.

<sup>28</sup> DEAN, Warren. **A ferro e fogo – a história e a devastação da mata atlântica brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996, páginas 23-24.

<sup>29</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Comentários aos artigos 12 ao 16 do Código Florestal de 2012. *In*: MACHADO, Paulo Affonso Leme; MILARÉ, Édís (Coordenadores). **Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 e MedProv 571, de 25 de maio de 2012**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 217.

## 1.2 Breves considerações sobre a floresta como elemento para a construção da identidade nacional brasileira

Após a chegada de Pedro Álvares Cabral e sua tripulação na então chamada Terra de Vera Cruz, houve a exposição pelo escrivão, Pero Vaz de Caminha, ao Rei Dom Manuel I para relatar as impressões das novas terras:

(...) Enquanto andávamos nessa mata a cortar lenha, atravessavam alguns papagaios essas árvores; verdes uns, e pardos, outros, grandes e pequenos, de sorte que me parece que haverá muitos nesta terra. Todavia os que vi não seriam mais que nove ou dez, quando muito. (...) Todavia segundo os arvoredos são mui muitos e grandes, e de infinitas espécies, não duvido que por esse sertão haja muitas aves!

(...)

Eles [índios] não lavram nem criam. Nem há aqui boi ou vaca, cabra, ovelha ou galinha, ou qualquer outro animal que esteja acostumado ao viver do homem. E não comem senão deste inhame, de que aqui há muito, e dessas sementes e frutos que a terra e as árvores de si deitam.<sup>30</sup>

Do trecho acima destacado, nota-se a surpresa e o encantamento a respeito da fauna e flora das terras recém descobertas. A menção quase deslumbrada a papagaios e outras aves, assim como árvores “grandes” e variadas demonstram que os portugueses já vislumbravam um potencial significativo de exploração. Ainda no trecho da carta, nota-se a diferença entre a relação com a natureza existente da perspectiva dos portugueses e da perspectiva dos índios – os primeiros avançavam na mata “a cortar lenha” e os segundos não possuíam cultura de lavoura ou criação de animais, alimentando-se basicamente de raízes, sementes e frutos.

Nas palavras fervorosas de Guilherme Purvin de Figueiredo, o ano de 1500 marca, concomitantemente, “o início do genocídio dos índios, de uma tradição escravocrata, da má utilização do solo, do desperdício dos recursos naturais e da devastação das florestas e outras formações vegetais próprias do Continente (...)”<sup>31</sup>. Retirada a emoção da constatação feita pelo autor e reconhecidas as várias mazelas históricas deixadas pelos colonizadores, fato é que o povo brasileiro, com alguns episódios lamentáveis, assim se formou e a questão ambiental, antes vistas exclusivamente no viés econômico, passou a ser considerada, na segunda metade do século XX, também em seu valor *per se*.

---

<sup>30</sup> Disponível em: <http://www.culturabrasil.org/zip/carta.pdf> - acesso aos 13 de dezembro de 2017.

<sup>31</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. A questão ambiental no Direito Brasileiro. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; TELES DA SILVA, Solange; e SOARES, Inês Virgínia Prado – orgs **Desafios do Direito Ambiental no Século XXI; estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 486.

No Brasil, desde a colonização, a floresta, ou mais especificamente a madeira, era entendida como bem com valor econômico. O Brasil se tornou rapidamente um dos grandes exportadores de madeira no mundo, que era utilizada como matéria prima para numerosas utilidades e atividades – combustíveis, construção de embarcações, etc.

De fato, “o direito ambiental hoje vigente é resultado de um longo processo histórico no qual a herança cultural dos povos indígenas de convívio (até certo ponto) pacífico com a natureza conjuga-se com a visão colonialista do explorador português”<sup>32</sup>.

Vale, nesse ponto, uma pequena digressão para frisar que o Direito Ambiental contemporâneo é fruto da sociedade industrial:

O fato é que se encontra à base do Direito Ambiental é a própria vida humana, que necessita de recursos ambientais para a sua reprodução, a excessiva utilização dos recursos naturais, o agravamento da poluição de origem industrial e tantas outras mazelas causadas pelo crescimento econômico desordenado, que fizeram com que tal realidade ganhasse uma repercussão extraordinária no mundo normativo do *dever ser*, refletindo-se na norma elaborada com a necessidade de estabelecer novos comandos e regras aptos a dar, de forma sistemática e orgânica, um novo e adequado tratamento ao fenômeno da deterioração do meio ambiente.<sup>33</sup>

Encerrada a digressão e de volta ao raciocínio travado, além do pau-brasil e da madeira no geral, fato é que a estrutura social e econômica do Brasil foi organizada para a exploração de recursos naturais. Ao longo da história, o Brasil se destacou no fornecimento de pau-brasil, açúcar, tabaco, ouro, diamantes, e, após, do algodão e do café.

Não há como negar que “a história econômica do Brasil jamais foi a de construção de um novo país, mas, apenas, de produção mercantil destinada à Metrópole.”<sup>34</sup>. Com um pouco mais de frieza, em outras palavras, é possível constatar que a formação do Brasil, do ponto de vista econômico, foi baseada na construção de um país exportador.

Mesmo recentemente, a economia do Brasil se destaca ainda na exportação de *commodities*. De acordo com o Relatório de Exportação do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços ("MDIC"), a soja foi o produto mais exportado pelo Brasil em 2017<sup>35</sup>, resultando no valor de US\$30.532.980.980,00 em exportação entre soja triturada, farelo de soja e óleo de soja. Outros exemplos de destaque na exportação são: a carne (boi, frango, peru

<sup>32</sup> Ibid. p. 473.

<sup>33</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 19ª edição. São Paulo: Atlas, 2017, p. 3.

<sup>34</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. A questão ambiental no Direito Brasileiro. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; TELES DA SILVA, Solange; e SOARES, Inês Virgínia Prado – orgs **Desafios do Direito Ambiental no Século XXI; estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 488.

<sup>35</sup> Estatística feita até o mês de novembro/2017.

e demais carnes) com o valor de US\$13.896.629.144,00; o açúcar e o álcool etílico em US\$11.471.961.414,00<sup>36</sup>. Todas essas atividades agropecuárias, muitas vezes, necessitam de grandes terrenos em que a supressão de vegetação nativa se torna inevitável.

Além disso, há ainda forte influência da agricultura extensiva no Brasil, com uso de técnicas tradicionais e rudimentares de produção, que possuem baixa produtividade e que implicam em impactos ambientais muitas vezes desnecessários em comparação com técnicas mais modernas da agricultura.

A questão florestal serviu como importante elemento para a construção da identidade nacional, sendo o próprio nome do país oriundo da palavra “pau-brasil”, árvore da Mata Atlântica extremamente explorada durante a colonização portuguesa. Como ratifica John Perlin: “na verdade, a grande quantidade de pau-brasil avistada pelos aventureiros no litoral brasileiro foi responsável pelo nome Brasil dado a esse país da América do Sul”<sup>37</sup>. O pau-brasil é uma madeira nobre, cujo extrato produzia uma espécie de tinta vermelha. Além disso, a madeira do pau-brasil era usada também na fabricação de instrumentos (violinos, harpas, etc.) e móveis.

Na colonização, a intensa exploração das matas fez com que Portugal elaborasse, em 1542, uma Carta-Régia, para determinar regras para o corte e punições para o desperdício de pau-brasil. Tal medida foi tomada com o intuito de facilitar o controle pela Coroa portuguesa sobre a saída da mercadoria. Não havia qualquer preocupação com os recursos ambientais *per se*.

Durante a União Ibérica, em 1605, foi editado o Regimento do Pau-Brasil, por Dom Filipe III. Havia uma nítida preocupação com o desmatamento, novamente, em uma ótica muito mais econômica do que ecológica<sup>38</sup>:

Faço saber aos que este Meu Regimento virem, que sendo informado das muitas desordens que lia no sertão do pau-brasil, e na conservação dele, de que se tem seguido haver hoje muita falta, e ir-se buscar muitas léguas pelo sertão dentro, cada vez será o dano maior se se não atalhar, e der nisso a Ordem conveniente, e necessária, como em cousa de tanta importância para a Minha Real Fazenda

Nos dispositivos seguintes do Regimento do Pau-Brasil são previstas penalidades gravíssimas para os infratores, incluindo a pena de morte em casos mais extremos e a “confiscação” da fazenda:

---

<sup>36</sup>Informações disponíveis em: [http://www.mdic.gov.br/balanca/SH/GRUPO\\_EXP.xlsx](http://www.mdic.gov.br/balanca/SH/GRUPO_EXP.xlsx) - acesso aos 28/12/2017.

<sup>37</sup> PERLIN, John. Op. Cit. p. 269.

<sup>38</sup> Os trechos aqui destacados foram adaptados livremente para a ortografia atual do português.

Parágrafo 1º. Primeiramente Hei por bem, e Mando, que nenhuma pessoa possa cortar, nem mandar cortar o dito pau-brasil, por si, ou seus escravos ou Feitores seus, sem expressa licença, ou escrito do Provedor mor de Minha Fazenda, de cada uma das Capitânicas, em cujo distrito estiver a mata, em que se houver de cortar; e o que o contrário fizer incorrerá em pena de morte e confiscação de toda sua fazenda.

(...)

Parágrafo 4º. E toda a pessoa, que tomar mais quantidade de pau-brasil de que lhe for dada licença, além de o perder para Minha Fazenda, se o mais que cortar passar de dez *quintaes*, incorrerá em pena de cem cruzados, e se passar de cinquenta *quintaes*, sendo peão, será açoutado, e degradado por dez anos para Angola, e passando de cem *quintaes* morrerá por ele, e perderá toda sua fazenda.

Houve inúmeros diplomas para disciplinar a utilização das florestas e das madeiras após o Regimento do Pau-Brasil. Para fins de ilustração, o professor Paulo de Bessa Antunes enumera, dentre outros, alguns dos principais documentos sobre o tema: Carta Régia de 13 de março de 1797, que declarou a propriedade da Coroa sobre todas as matas e arvoredos à borda da costa, ou rios que desemboque, diretamente no mar e por onde se possam conduzir madeiras cortadas até a praia; o Regimento de 11 de julho de 1799, que tratou do corte de madeira; a Carta Régia de 8 de julho de 1800 sobre a obrigatoriedade de conservar as madeiras reais em distância de até 10 léguas da costa; Alvará de 30 de janeiro de 1802 que exigia a ordem escrita para venda de madeira para particulares e para queimadas e cortes; Código Criminal de 1830, que proibiu o corte ilegal de madeira; a Lei nº 3.811, de 1866, que tornava crime o incêndio florestal.<sup>39</sup>

Édis Milaré resume que

Ao longo do Império, pouco mudou o enfoque legal, mesmo porque continuaram a vigor no país as velhas Ordenações, tempos depois de já derogadas em Portugal. Com a República, surgem os primeiros diplomas que denotam um propósito conservacionista, com instruções voltadas à proteção das florestas, muito embora ainda distantes dos postulados ambientais hoje aceitos. Após a Revolução de 30, imbuída de ares modernizadores, promulgam-se o primeiro Código Florestal, aprovado pelo Dec. 23.793, de 23.01.1934, e a Constituição de 1934, que inova ao dispor sobre a competência privativa da União para legislar sobre florestas (...)<sup>40</sup>

A respeito da importância das belezas naturais e especialmente das florestas para a construção da identidade nacional, vale ressaltar que a CRFB de 1988 define em seu artigo

<sup>39</sup>ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao Novo Código Florestal**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2014, p. 11.

<sup>40</sup>MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10 ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2015 (e-book: ISBN: 978-85-203-6116-0)

13, §1º que são símbolos da República Federativa do Brasil a bandeira, o hino, as armas e o selo nacionais. A propriedade plena do hino nacional foi adquirida em 1922, por meio do Decreto nº 4.559, de 21 de agosto de 1922, que autorizou o Poder Executivo a adquirir a propriedade da letra do Hino Nacional Brasileiro, escrita por Joaquim Osório Duque Estrada. No Hino Nacional, percebe-se que há uma exaltação às florestas e às paisagens naturais do país:

Do que a terra mais garrida  
Teus risonhos, lindos campos têm mais flores;  
"Nossos bosques têm mais vida",  
"Nossa vida" no teu seio "mais amores".

No trecho destacado, é perceptível a suavização das florestas “selvagens”, ou até o “lado agressivo” da natureza do país, optando-se por expressões mais brandas como “lindos campos”, “mais flores”, “nossos bosques”. O Brasil, no início do século XX, tinha, de fato, uma intenção de ser visto como mais “europeizado”.

Em 1971, foi publicada a Lei nº 5.700, que dispôs sobre a forma e apresentação dos símbolos nacionais, e em seu artigo 28 foi estabelecido que as cores nacionais seriam o verde e o amarelo. O verde, escolhido, como cor nacional, é alusivo às florestas, como elementos essenciais para a construção da ideia de nação brasileira.

Em movimentos artísticos, a valorização das florestas também se fez presente. A literatura brasileira sobretudo na primeira fase do movimento do Romantismo (século XIX) também exaltou as paisagens, os ecossistemas e a abundância de florestas na nação. As características principais desse período literário foi o forte nacionalismo e o indianismo, com destaque às belezas naturais, a fauna e a flora brasileira.<sup>41</sup>

Ainda na literatura, na década de 20 do século XX, houve o célebre “Manifesto da Poesia Pau-Brasil” de Oswald de Andrade, de importante destaque no movimento modernista brasileiro. Nessa fase literária, havia a ideia da criação de expressões artísticas tipicamente brasileiras. Oswald de Andrade escrevia inclusive sobre a “poesia Pau-Brasil”, que deveria ser exportada<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> São exemplos de autores que enfatizaram as belezas naturais: Gonçalves Dias, José de Alencar, Casimiro de Abreu, Joaquim Manuel Macedo, Manuel Antônio de Almeida. Por exemplo, na poesia “Canção de Exílio” (1846), Gonçalves Dias exalta a biodiversidade brasileira em versos como: “As aves, que aqui gorjeiam/ Não gorjeiam como lá (...) Nossas várzeas têm mais flores/ Nossos bosques têm mais vida/ (...) “Minha terra tem primores/ Que tais não encontro eu cá;”

<sup>42</sup> Trecho do Manifesto Pau-Brasil de Oswald de Andrade (1924): “Não há luta na terra de vocações acadêmicas. Há só fardas. Os futuristas e os outros. /Uma única luta - a luta pelo caminho. Dividamos: poesia de importação. E a Poesia Pau-Brasil, de exportação.”

Outro exemplo de manifestação artística é a música popular brasileira. Há nítida influência das belezas naturais e da cultura sertaneja e caipira<sup>43</sup> na construção das letras e ritmos populares.

De fato, as atividades relacionadas à exploração de recursos naturais, a pecuária e a vida no campo no geral fazem parte da construção da formação social brasileira, do folclore nacional, da cultura, da memória coletiva e, em suma, da identidade do “ser brasileiro”.

Nas palavras de Henri Acselrad, as sociedades se reproduzem por processos sócio ecológicos, pois “todos os objetos do ambiente, todas as práticas sociais desenvolvidas nos territórios e todos os usos e sentidos atribuídos ao meio, interagem e conectam-se materialmente e socialmente seja através das águas, do solo ou da atmosfera.”<sup>44</sup>

### 1.3 A codificação das florestas a partir do século XX no Brasil

Em 1921 foi publicado o Decreto nº 4.421, de 28 de dezembro, que criou o Serviço Florestal Brasileiro, que é considerado, pelo professor Paulo de Bessa Antunes, como a primeira norma jurídica federal de grande porte voltada para disciplinar a utilização das florestas brasileiras<sup>45</sup>.

De fato, o Decreto nº 4.421/1921 dispõe que ao Serviço Florestal incumbiria, dentre outras tarefas, a promoção e auxílio da conservação, criação e guarda das florestas protetoras, a organização de instruções sobre métodos de plantio e replantio mais adequados a cada região, além de ordenar os planos para exploração sistemática de florestas aos proprietários, a sistematização da estatística florestal, etc<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> Por exemplo, as músicas de Luiz Gonzaga, Tonico e Tinoco e Villa-Lobos. Para ilustrar, trecho da música “Saudade da Minha Terra” (Tonico e Tinoco): “Que saudade imensa do/ Campo e do mato/ Do manso regato que / Corta as campinas / Aos domingos ia passear de canoa/ Nas lindas lagoas de águas cristalinas/ Que doce lembrança”

<sup>44</sup> ACSELRAD, Henri. *Conflitos Ambientais – a atualidade do objeto*. In: ACSELRAD, Henri (Org.). **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004, pp.7-8.

<sup>45</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao Novo Código Florestal**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2014, p. 9.

<sup>46</sup> Decreto nº 4.421/1921, Art. 3º Ao serviço Florestal incumbe: I. Promover e auxiliar a conservação, criação e guarda das florestas protetoras, isto é, das que servem para: (...)§ 2.º Garantir a pureza e abundância dos mananciais aproveitáveis à alimentação. § 3.º Equilibrar o regime das águas correntes que se destinam não só às irrigações das terras agrícolas como também às que servem de vias de transporte e se prestam ao aproveitamento de energia. § 4.º Evitar os efeitos danosos dos agentes atmosféricos; impedir a destruição produzida, pelos ventos; obstar a deslocação das areias movediças como também os esbarrocamentos, as erosões violentas, quer pelos rios, quer pelo mar. § 5º Auxiliar a defesa das fronteiras. II. Estabelecer e propagar os conhecimentos relativos à silvicultura, mediante investigações e demonstrações praticas em hortos florestais, convenientemente situados, competindo-lhes para esse efeito: § 1º Organizar instruções sobre as essenciais, seus métodos de plantio e replantio mais adequados a cada região. (...) § 2º Organizar planos para exploração sistemática de florestas, quando o requererem os respectivos proprietários. § 3º Propor as medidas mais urgentes e oportunas ao

O professor Paulo de Bessa Antunes, de forma consistente, afirma que

(...) o espírito e o texto da norma demonstram que o legislador de então tinha clara a necessidade de conciliação entre a “a grande vantagem”, isto é, a atividade econômica relevante e a obrigação de replantio da vegetação suprimida em razão da atividade econômica. Essa característica acompanha a legislação florestal brasileira desde então.<sup>47</sup>

No início do século XX, com ênfase na Era Vargas, o Brasil vivenciou a codificação de questões ambientais<sup>48</sup>. Na verdade, o objetivo era criar condições legais e institucionais para desenvolver a infraestrutura brasileira:

Em resumo podemos dizer que o Código de Águas foi criado para produzir energia elétrica, o Código de Minas, para expandir a mineração, e o Código Florestal para estimular a produção madeireira e de produtos florestais. Tudo isso dentro de um contexto que buscava assegurar o acesso perene aos recursos naturais em contexto de nacional-desenvolvimentismo.<sup>49</sup>

Foi assim que, em 1934, foi publicado o primeiro Código Florestal Brasileiro, que veio a ser revogado apenas com a publicação do Código Florestal de 1965, por meio da Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Quase 50 anos depois, foi publicado o atual Código Florestal, pela Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

---

desenvolvimento da indústria dos produtos florestais, como sejam construção e aperfeiçoamento de vias de transporte, construção de armazéns para depósito e secamento de vias de transporte, construção de armazéns para depósito e secamento dos diversos produtos e de aparelhos para carregamento rápido e econômico nos portos. IV. Estudar e vulgarizar os processos de conservação, por meios químicos, das madeiras, quer quando aplicadas aos vários fins a que se destinam, quer quando depositadas e em transporte. V. Organizar a estatística florestal, e para esse fim: § 1º Representar em mapas a distribuição e características das florestas existentes, indicando-lhes a aplicação e as modificações que forem sofrendo. § 2º Fazer o tombamento das florestas da União e a descrição das que tiverem necessidade da interferência do Governo para o seu melhor aproveitamento. § 3º Registrar a quantidade, qualidade e utilização de madeiras extraídas de florestas e, quanto possível, a sua respectiva capacidade de produção. VI. Determinar, depois de completos os reconhecimentos, as regiões em que devam ser estabelecidas as reservas florestais. VII. Estudar e propor ao Governo as melhores situações para o estabelecimento de parques nacionais, isto é, de florestas típicas das diversas regiões do país, que conservem, quanto possível, todos os característicos da fauna e flora indígena. VIII. Pôr em prática e fazer cumprir todas as medidas de proteção e de polícia florestal que forem decretadas de acordo com a lei. IX. Divulgar em publicações, ou por quaisquer outros meios de instrução, ideias e trabalhos de utilidade referentes às florestas, considerando-as principalmente sob o ponto de vista econômico.

<sup>47</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao Novo Código Florestal**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2014, p. 12.

<sup>48</sup> Exemplos de Códigos publicados na primeira metade do século XX: Decreto nº 23.672, de 2 de janeiro de 1934 (Código de Caça e Pesca), Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934 (Código de Águas), Decreto-Lei nº 1.985, de 29 de março de 1940 (Código de Minas) e Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934 (Código Florestal de 1934).

<sup>49</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa, op.cit. p. 15.

Nos próximos itens deste subcapítulo pretende-se analisar as principais peculiaridades dos códigos florestais de 1934, 1965 e 2012, com breve análise do contexto político de cada período e os conflitos de interesse em discussão em cada momento.

### 1.3.1 Código Florestal de 1934

O Código Florestal, de 23 de janeiro de 1934, foi aprovado por Getúlio Vargas, sendo apresentado como reflexo de um projeto modernizador para estimular a indústria no país. Em relação ao contexto histórico, o país estava vivendo as consequências da Crise de 1929, a exportação do café brasileiro havia sido reduzida drasticamente. O plano naquele momento era incentivar a indústria nacional, modernizar e controlar com mais êxito a produção agrícola.

(...) a “Crise de 1929” atingiu duramente a América Latina e sua economia primária exportadora (...). A todos atingiu a forte redução da capacidade de importar, a exaustão das reservas e o drástico constrangimento das finanças públicas, o que impediu, de fato, a continuidade de condução de uma política econômica liberal. (...) O Brasil foi um precursor nessa tarefa. Ela nos exigiu não só uma rápida e efetiva política estatal de defesa da renda e do emprego, mas também a construção de uma política de industrialização, única rota para sair da grave crise (...).<sup>50</sup>

Dessa forma, o Código Florestal de 1934 aplicado “às florestas como às demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem”<sup>51</sup> nasce com uma dinâmica inovadora e foi recebido como uma das ações de modernização vividas na Era Vargas.

Nas disposições gerais do Código Florestal de 1934 foi estabelecido que as florestas existentes no território nacional “constituem bem de interesse comum a todos os habitantes, do país, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que as leis em geral, e especialmente este código, estabelecem.”

De acordo com o artigo 3º do Código Florestal de 1934 as florestas eram classificadas em quatro categorias distintas, quais sejam: (i) protetoras, (ii) remanescentes, (iii) modelo e (iv) de rendimento.

---

<sup>50</sup> CANO, WILSON. Crise e industrialização no Brasil entre 1929 e 1954: a reconstrução do Estado Nacional e a política nacional de desenvolvimento. **Rev. Econ. Polit.** São Paulo, v. 35, n. 3, p. 444-460, Setembro 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572015000300444&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572015000300444&lng=en&nrm=iso)>. – acesso aos 06 de janeiro de 2018.

<sup>51</sup> Art. 2º, Código Florestal de 1934.

As primeiras, florestas protetoras, eram assim consideradas pela sua localização e serviam para fins específicos, como, por exemplo, conservar o regime das águas, proteger belezas naturais e asilar espécimes raros da “fauna indígena”<sup>52</sup>. Uma outra finalidade das florestas protetoras era a de “auxiliar a defesa das fronteiras, de modo julgado necessário pelas autoridades militares”<sup>53</sup>. Verifica-se que essa função não possui qualquer relação com a questão ecológica da vegetação, mas apenas como uma função ou um meio para a segurança nacional.

As florestas remanescentes eram aquelas que formavam os parques nacionais, estaduais e municipais, as que possuíssem “espécimes preciosos” com especial interesse biológico ou estético, e ainda as que o poder público deveria reservar para pequenos parques ou bosques, de gozo público.

As florestas “modelo” eram as florestas artificiais, constituídas apenas por uma, ou por um número limitado de essências florestais, indígenas e exóticas, cuja disseminação “convenha fazer-se na região”<sup>54</sup>.

As outras florestas, não classificadas como protetoras, remanescentes ou modelo, eram entendidas como de “rendimento”.

O artigo 11 do Código Florestal de 1934 estabelecia que as florestas de propriedade privada poderiam ser, no todo ou em parte, declaradas protetoras, por decreto do governo federal, ficando, desde logo, sujeitas à observância das determinações das autoridades competentes relativas ao replantio, à extensão, à oportunidade e à intensidade da exploração. Era previsto indenização de perdas e danos comprovados para os proprietários nesses casos de declaração de regime especial.

Nota-se que o Código Florestal de 1934 passou a controlar a exploração florestal. Já não era permitido ao proprietário utilizar o seu imóvel rural a seu desejo, mas o Estado passou a ter atribuições para ordenação de como a exploração poderia e deveria ser feita.

De acordo com o Código Florestal de 1934, as florestas protetoras e remanescentes, que não fossem parques nacionais, estaduais, ou municipais, poderiam ser objeto de exploração limitada. As indústrias passaram a ser obrigadas a replantar árvores suficientes para manter suas operações<sup>55</sup>. Considerando que até mesmo as florestas protetoras poderiam

---

<sup>52</sup> Art. 4º, alínea “g” - Decreto nº 23.793/1934.

<sup>53</sup> Art. 4º, alínea “d” - Decreto nº 23.793/1934.

<sup>54</sup> Art. 6º, Código Florestal de 1934.

<sup>55</sup> Código Florestal de 1934, art. 51. “É permitido aos proprietários de florestas heterogêneas, que desejarem transformá-las em homogêneas, para maior facilidade de sua exploração industrial, executar trabalhos de derrubada, ao mesmo tempo, de toda a vegetação que não houver de subsistir, sem a restrição do art. 23,

ser exploradas, desde que houvesse o replantio, na realidade, as florestas protetoras ou remanescente poderiam se tornar florestas artificiais.

Portanto, havia nítida preponderância das “florestas artificiais”, não por acaso classificada como “florestas modelo”. Nesse ponto, é evidente que a preocupação do Código Florestal era a manutenção da cobertura vegetal, mas não necessariamente da vegetação nativa.

Ainda no contexto histórico, vale ressaltar que o processo de interiorização do Brasil, conhecido como “Marcha para o Oeste” ocorreu no início da década de 40 do século XX, no governo Vargas, com a expedição Roncador-Xingu, coordenada pela Fundação Central Brasil. A ideia de Vargas era promover a ocupação de regiões do Centro-Oeste e Norte do país com baixo índice demográfico:

A civilização brasileira, mercê dos fatores geográficos, estendeu-se no sentido da longitude, ocupando o vasto litoral, onde se localizaram os centros principais de atividade, riqueza e vida. Mais do que uma simples imagem, é uma realidade urgente e necessária galgar a montanha, transpor os planaltos e expandir-nos no sentido das latitudes. Retomando a trilha dos pioneiros que plantaram no coração do Continente, em vigorosa e épica arremetida, os marcos das fronteiras territoriais, precisamos de novo suprimir obstáculos, encurtar distâncias, abrir caminhos e estender as fronteiras econômicas, consolidando, definitivamente, os alicerces da Nação.

O verdadeiro sentido de brasilidade é a marcha para o Oeste. No século XVIII, de lá jorrou a caudal de ouro que transbordou na Europa e fez da América o Continente das cobiças e tentativas aventureiras. E lá teremos de ir buscar: - dos vales férteis e vastos, o produto das culturas variadas e fartas; das entranhas da terra, o metal com que forjar os instrumentos da nossa defesa e do nosso progresso industrial.<sup>56</sup>

Em relação à ideia de Reserva Legal em imóveis rurais, como ensina o professor Paulo de Bessa Antunes, “desde 1934, o direito brasileiro conhece a figura da Reserva Legal, a qual contribui para definir um modelo específico de propriedade, distinto da propriedade rural”<sup>57</sup>.

De fato, o Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934, estabelecia em seu artigo 23 que nenhum proprietário de terras cobertas de matas poderia desmatar mais de “três quartas partes da vegetação existente”, salvo em hipóteses específicas<sup>58</sup>. Quer este dispositivo dizer

---

contanto que, durante o início dos trabalhos, assignem, perante a autoridade florestal, termo de obrigação de replantio e trato cultural por prazo determinado, com as garantias necessárias.”

<sup>56</sup> VARGAS, Getúlio. **A Nova Política do Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1938, Vol.V, p. 124.

<sup>57</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. 1ª Edição. São Paulo: Atlas, 2011, p.155.

<sup>58</sup> Decreto nº 23.793/1934 - **Art. 23**. Nenhum proprietário de terras cobertas de matas poderá abater mais de três quartas partes da vegetação existente, salvo o disposto nos arts. 24, 31 e 52. **Art. 24**. As proibições dos arts. 22 e

que o proprietário de terras deveria preservar no mínimo uma quarta parte (25%) da vegetação existente de sua propriedade.

Getúlio Vargas, ao discorrer sobre a produção siderúrgica do Brasil, aborda a importância das reservas florestais e do reflorestamento:

(...) A nossa produção siderúrgica atual é reduzida, cara e antieconômica, devido aos processos adotados. Trabalha com pequenos altos fornos a carvão de madeira. Ainda mais, o seu crescimento depende de reservas florestais, que vão diminuindo com o tempo e cuja reconstituição é demorada e custosa, sobretudo se considerarmos que só pode ser utilizado o carvão de madeira de lei. Admitindo-se, mesmo, a possibilidade de um reflorestamento regular, a siderurgia explorada nessas bases se tornará cada vez mais onerosa e precária, pelo consumo crescente das reservas florestais. Mas, o caráter antieconômico da siderurgia a carvão de madeira mais se acentua diante destas duas observações: a destruição das reservas florestais sem nenhuma garantia de que serão reconstituídas, quando o interesse nacional aconselha defendê-las e melhorá-las; a limitação do consumo interno de produtos siderúrgicos, que fica condicionado a um regime de preços altos, pelas deficiências dos processos de produção.<sup>59</sup>

O Código Florestal de 1934 dedicou o Capítulo IV para a Polícia Florestal, inaugurando o que seriam os guardas florestas dos parques nacionais, estaduais e municipais. “a execução das medidas de polícia e conservação das florestas, constantes deste código, será mantida em todo o território nacional, por delegados, guardas, ou vigias, do governo da União, nomeados, ou designados, especialmente para esse fim”<sup>60</sup>.

As infrações florestais eram previstas no Capítulo V do Código Florestal de 1934. Interessante notar que os artigos 71 e 74 determinavam que a infração poderia ser considerada crime, e que a incidência da responsabilidade penal, não excluiria a responsabilidade civil pelo dano causado. Ou seja, já se observava a diferenciação entre as distintas espécies de responsabilidades ambientais:

Art. 71. A infração florestal é crime, ou contravenção, e será punido com prisão, detenção e multa, conjunta ou separadamente, a critério do juiz, de modo que a pena seja, tanto quanto possível, individualizada."

---

23 só se referem á vegetação espontânea, ou resultante do trabalho feito por conta da administração pública, ou de associações protetoras da natureza. Das resultantes de sua própria iniciativa, sem a compensação conferida pelos poderes públicos, poderá dispor o proprietário das terras, ressalvados os demais dispositivos deste código, e a desapropriação na forma da lei.(...) **Art. 31.** O aproveitamento das arvores mortas, ou secas, das florestas protetoras ou remanescentes, acarreta, para quem o fizer, a obrigação do replantio imediato de vegetal da mesma espécie, ou de outra adequada ás condições locais.(...) **Art. 52.** Considera-se exploração limitada a que se restringe às operações autorizadas expressamente pelo Ministério da Agricultura, com observância dos dispositivos deste código.

<sup>59</sup> VARGAS, Getúlio. **A Nova Política do Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1938, Vol. V, p. 179.

<sup>60</sup> Art. 56, §1º, Código Florestal de 1934.

(...)

Art. 74. A incidência das sanções penais não exclui a responsabilidade civil pelo dano causado, nem a reparação deste, exime daquelas sanções.

No próprio Código Florestal de 1934 havia no artigo 83 um rol de crimes florestais<sup>61</sup>. As demais infrações eram consideradas como “contravenções florestais”. Alguns anos depois, o Código Penal de 1940, tipificou o crime de incêndio<sup>62</sup>.

Ao criar limitações ao direito de propriedade, inclusive um esboço do que seria a Reserva Legal contemporânea, o Código Florestal de 1934 confirmou que tal direito não era absoluto. A criação ainda muito incipiente de uma polícia florestal não foi suficiente para que houvesse uma real implementação das obrigações previstas no código, o que foi intensificada com uma ausência de adesão efetiva dos proprietários rurais aos preceitos inovadores.

Não se pode negar, todavia, o poder simbólico que o Código Florestal de 1934 exerceu no sentido de modernização da exploração florestal, que se encaixava perfeitamente ao contexto político do Brasil na Era Vargas.

### 1.3.2 Código Florestal de 1965

O Código Florestal de 1965 foi publicado em 09 de junho de 1965. Na exposição de motivos do projeto de lei do Código<sup>63</sup>, nota-se o início de uma preocupação ambiental especificamente em relação à conservação das florestas. Houve um destaque para o papel da cobertura vegetal para atenuar processos de erosão, para proteger nascentes e topos de morros:

<sup>61</sup> Código Florestal de 1934, art. 83. Constituem crimes florestais: a) fogo posto em florestas do domínio publico, ou da propriedade privada; pena: prisão até três anos, e multa até 1:000\$000; b) fogo posto em produtos, ou subprodutos florestais, ainda não retirados das florestas onde foram obtidos ou elaborados; pena: prisão até dois anos e multa até 5:000\$000;c) dano causado aos parques nacionais, estaduais ou municipais, e ás florestas protetoras e remanescentes, ou ás plantações a que se refere o § 2º do art. 13, por meio que não o fogo; pena: detenção até um ano e multa até 2:000\$000; d) violência contra agentes florestais, no exercício regular de suas funções por agressão, ou resistência a suas ordens legais; prisão até um ano e multa até 1:000\$000. e) introdução de insetos, ou outras pragas, cuja disseminação nas florestas as possa prejudicar em seu valor econômico, conjunto decorativo, ou finalidade própria; prisão até três anos, e multa até 10:000\$000; f) destruição de exemplares da flora, ou da fauna, que, por sua raridade, beleza, ou qualquer outro aspecto, tenham merecido proteção especial dos poderes públicos; pena: detenção até quatro meses e multa até 1:000\$000; g) remoção, destruição, ou supressão, de marcas ou indicações regulamentares, das florestas, ou de arvores isoladas; pena: detenção até três meses e multa de 1:000\$000.

<sup>62</sup> Art. 250 - Causar incêndio, expondo a perigo a vida, a integridade física ou o patrimônio de outrem: Pena - reclusão, de três a seis anos, e multa. § 1º - As penas aumentam-se de um terço: (...) II - se o incêndio é:(...) h) em lavoura, pastagem, mata ou floresta.

<sup>63</sup>A exposição de motivos está disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4771-15-setembro-1965-369026-exposicaoodemotivos-149358-pl.html> - acesso em 15/12/2017.

O anteprojeto de lei que tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência constitui mais de uma tentativa visando a encontrar-se uma solução adequada para o problema florestal brasileiro cujo progressivo agravamento está a exigir a adoção de medidas capazes de evitar a devastação das nossas reservas florestais que ameaçam transformar vastas áreas do Território Nacional em verdadeiros desertos.

(...)

Assim como certas matas seguram pedras que ameaçam rolar, outras protegem fontes que poderiam secar, outras conservam, o calado de um rio que poderia deixar de ser navegável, etc. São restrições impostas pela própria natureza ao uso da terra, ditadas pelo bem-estar social.

Novamente destacou-se a relatividade do direito de propriedade, que deveria ser exercida de modo a assegurar as funções ambientais do tipo de vegetação:

(...)A função protetora da floresta não é restrição indenizável, mas decorrência da própria natureza que preparou terras mais úteis e outras menos. É como se uma lei declarasse que as terras roxas podem produzir café. A lei que considera de preservação permanente as matas nas margens de um rio está apenas dizendo, *mutatis mutandi*, que um pantanal - não é terreno adequado para plantar café. (...) O dilema é este: ou impõe-se a todos os donos de terras defenderem à sua custa a produtividade do solo, contra a erosão terrível e crescente, ou cruzam-se os braços, ante a incapacidade, pela pobreza do Poder Público, na maioria dos Estados do Brasil, para deter a transformação do País num deserto, em que as estações se alternem entre inundações e secas, devoradoras de todo o esforço humano.

Havia também, na exposição de motivos, a afirmação de que a proteção das áreas de preservação permanente não seria absoluta, sendo admitida a sua intervenção em casos de utilidade pública ou interesse social:

(...) Todavia, o anteprojeto não se encerrou em nenhuma esfera hermética. Abriu ao Poder Público a possibilidade de derrubar florestas permanentes em áreas previamente fixadas, quando for necessária a execução, por órgãos oficiais de trabalhos de utilidade pública, inclusive quando o abastecimento da região não se puder fazer sem aproveitamento de terras marginais, e desde que não prejudiquem a proteção das barrancas. Será o interesse público julgado pelo Poder Público e com a responsabilidade da cúpula do Poder (...)

Ressalte-se que na redação original do Código Florestal de 1965, já eram previstas as áreas de preservação permanente (“APPs”)<sup>64</sup>. E, apesar de não receber o nome de “Reserva

---

<sup>64</sup> Redação original, Lei Federal nº 4.771/1965: Art. 3º Consideram-se, ainda, de preservação permanentes, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas: a) a atenuar a erosão das terras; b) a fixar as dunas; c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares; e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico; f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de

legal”, já eram previstas na redação original do Código Florestal de 1965 restrições à exploração florestal em imóveis rurais:

Art. 16. As florestas de domínio privado, não sujeitas ao regime de utilização limitada e ressalvadas as de preservação permanente, previstas nos artigos 2º e 3º desta lei, são suscetíveis de exploração, obedecidas as seguintes restrições:

- a) nas regiões Leste Meridional, Sul e Centro-Oeste, esta na parte sul, as derrubadas de florestas nativas, primitivas ou regeneradas, só serão permitidas, desde que seja, em qualquer caso, respeitado o limite mínimo de 20% da área de cada propriedade com cobertura arbórea localizada, a critério da autoridade competente;
- b) nas regiões citadas na letra anterior, nas áreas já desbravadas e previamente delimitadas pela autoridade competente, ficam proibidas as derrubadas de florestas primitivas, quando feitas para ocupação do solo com cultura e pastagens, permitindo-se, nesses casos, apenas a extração de árvores para produção de madeira. Nas áreas ainda incultas, sujeitas a formas de desbravamento, as derrubadas de florestas primitivas, nos trabalhos de instalação de novas propriedades agrícolas, só serão toleradas até o máximo de 50% da área da propriedade;
- c) na região Sul as áreas atualmente revestidas de formações florestais em que ocorre o pinheiro brasileiro, "Araucaria angustifolia" (Bert - O. Ktze), não poderão ser desflorestadas de forma a provocar a eliminação permanente das florestas, tolerando-se, somente a exploração racional destas, observadas as prescrições ditadas pela técnica, com a garantia de permanência dos maciços em boas condições de desenvolvimento e produção;
- d) nas regiões Nordeste e Leste Setentrional, inclusive nos Estados do Maranhão e Piauí, o corte de árvores e a exploração de florestas só será permitida com observância de normas técnicas a serem estabelecidas por ato do Poder Público, na forma do art. 15.

O termo Reserva Legal só veio a ser introduzido pela primeira vez no Código Florestal por meio da Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989<sup>65</sup>. Já o conceito de Reserva Legal só foi inserido no Código pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, sendo a:

área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas.

---

extinção; g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas; h) assegurar condições de bem-estar público.

<sup>65</sup> Art. 1º (...)II - o art. 16 passa a vigorar acrescido de dois parágrafos, numerados como § 2º e 3º, na forma seguinte: "Art. 16 (...)§ 2º A reserva legal, assim entendida a área de, no mínimo, 20% (vinte por cento) de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso, deverá ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada, a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento da área. § 3º Aplica-se às áreas de cerrado a reserva legal de 20% (vinte por cento) para todos os efeitos legais."

Nessa definição de 2001, percebe-se que o conceito da Reserva Legal mudou significativamente desde a sua origem no Código Florestal de 1934. A preocupação passou a ser da reabilitação dos processos ecológicos, da conservação da biodiversidade e do abrigo e proteção da fauna e flora nativas, não mais apenas com a conservação de estoque de madeira com um foco puramente econômico.

Em relação às penalidades, na redação original do Código Florestal de 1965 só eram tipificadas as contravenções penais<sup>66</sup> e, para os crimes, se fazia referência ao Código Penal e a leis esparsas.

Em 1989, por meio da Lei Federal nº 7.803, foi acrescido ao Código Florestal de 1965 que a comercialização ou utilização de motosserras sem a licença constituiria crime contra o meio ambiente<sup>67</sup>. Esse era o único tipo penal expresso no Código Florestal de 1965.

Durante a vigência do Código Florestal de 1965, houve a publicação da Lei nº 9.605/1998 e do Decreto Federal nº 6.514/2008 que, por exemplo, determinaram respectivamente crimes e infrações administrativas contra a flora. Especificamente sobre a Reserva Legal há no Decreto Federal nº 6.514/2008 as infrações abaixo ainda vigentes:

Art. 48. Impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas ou demais formas de vegetação nativa em unidades de conservação ou outras áreas

---

<sup>66</sup> Código Florestal de 1965, art. 26. Constituem contravenções penais, puníveis com três meses a um ano de prisão simples ou multa de uma a cem vezes o salário-mínimo mensal, do lugar e da data da infração ou ambas as penas cumulativamente: a) destruir ou danificar a floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação ou utilizá-la com infringência das normas estabelecidas ou previstas nesta Lei; b) cortar árvores em florestas de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente; c) penetrar em floresta de preservação permanente conduzindo armas, substâncias ou instrumentos próprios para caça proibida ou para exploração de produtos ou subprodutos florestais, sem estar munido de licença da autoridade competente; d) causar danos aos Parques Nacionais, Estaduais ou Municipais, bem como às Reservas Biológicas; e) fazer fogo, por qualquer modo, em florestas e demais formas de vegetação, sem tomar as precauções adequadas; f) fabricar, vender, transportar ou soltar balões que possam provocar incêndios nas florestas e demais formas de vegetação; g) impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação; h) receber madeira, lenha, carvão e outros produtos procedentes de florestas, sem exigir a exibição de licença do vendedor, outorgada pela autoridade competente e sem munir-se da via que deverá acompanhar o produto, até final beneficiamento; i) transportar ou guardar madeiras, lenha, carvão e outros produtos procedentes de florestas, sem licença válida para todo o tempo da viagem ou do armazenamento, outorgada pela autoridade competente; j) deixar de restituir à autoridade, licenças extintas pelo decurso do prazo ou pela entrega ao consumidor dos produtos procedentes de florestas; l) empregar, como combustível, produtos florestais ou hulha, sem uso de dispositivo que impeça a difusão de fagulhas, suscetíveis de provocar incêndios nas florestas; m) soltar animais ou não tomar precauções necessárias para que o animal de sua propriedade não penetre em florestas sujeitas a regime especial; n) matar, lesar ou maltratar, por qualquer modo ou meio, plantas de ornamentação de logradouros públicos ou em propriedade privada alheia ou árvore imune de corte; o) extrair de florestas de domínio público ou consideradas de preservação permanente, sem prévia autorização, pedra, areia, cal ou qualquer outra espécie de minerais; p) (Vetado). q) transformar madeiras de lei em carvão, inclusive para qualquer efeito industrial, sem licença da autoridade competente. (Incluído pela Lei nº 5.870, de 26.3.1973)

<sup>67</sup> Código Florestal de 1965, art. 45, (...) § 3º A comercialização ou utilização de moto-serras sem a licença a que se refere este artigo constitui crime contra o meio ambiente, sujeito à pena de detenção de 1 (um) a 3 (três) meses e multa de 1 (um) a 10 (dez) salários mínimos de referência e a apreensão da moto-serra, sem prejuízo da responsabilidade pela reparação dos danos causados.

especialmente protegidas, quando couber, área de preservação permanente, reserva legal ou demais locais cuja regeneração tenha sido indicada pela autoridade ambiental competente:

Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), por hectare ou fração.

Art. 51. Destruir, desmatar, danificar ou explorar floresta ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, em área de reserva legal ou servidão florestal, de domínio público ou privado, sem autorização prévia do órgão ambiental competente ou em desacordo com a concedida:

Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por hectare ou fração.

Há também a infração de deixar de averbar a Reserva Legal prevista no Decreto Federal nº 6.514/2008, que era punida com multa. O Código Florestal de 2012 determinou que o registro da Reserva Legal no Cadastro Ambiental Rural (“CAR”) desobriga a averbação no Cartório de Registro. Sobre o tipo administrativo de deixar de averbar a Reserva Legal, faz-se referência ao item 3.4 desta dissertação.

Para o professor Paulo de Bessa Antunes, o grande objetivo do Código Florestal de 1965 era disciplinar a atividade econômica:

O Código Florestal de 1965 veio, tal qual o de 1934, como um instrumento para organizar o setor madeireiro e conservar as reservas florestais necessárias para o desenvolvimento de tal setor; ele é indiscutivelmente, um diploma legal com o intuito de disciplinar a atividade econômica, seu objetivo fundamental e razão da sua própria existência.<sup>68</sup>

Assim, percebe-se que o Código Florestal de 1965, da mesma forma que o Código Florestal de 1934, estava em sintonia com os interesses de crescimento das atividades agropastoris. Com as diversas alterações do seu texto original, pode-se notar que até mesmo os ideais conservacionistas possuíam um interesse de organização das atividades econômicas ou diminuir custos de eventuais danos ambientais que implicassem custos para os governos, como desmorações, erosões, assoreamento etc.

O americano Aldo Leopold, cientista florestal e representante relevante do movimento conservacionista, de forma lúcida já explicava que para a proteção de um determinado recurso/elemento da natureza, mesmo que por uma questão puramente sentimental, é necessário haver, ou se criar, uma razão econômica para tal preservação:

(...) quando uma dessas categorias não-econômicas está ameaçada, e se nós as adoramos, inventamos subterfúgios para dar-lhe importância econômica. No início do século, os cantos das aves estavam desaparecendo. Os ornitólogos, então, se empenharam para buscar algumas evidências (...) de

<sup>68</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. 1ª Edição. São Paulo: Atlas, 2011, p. 142.

que os insetos nos comeriam se as aves não os controlassem. A evidência teve que ser econômica para ser válida.<sup>69</sup>

De forma análoga, pode-se afirmar que a criação dos espaços protegidos *lato sensu* foi fruto de uma preocupação econômica de organização da exploração florestal, e uma forma de frear os desmatamentos irregulares, que colaboram para a ocorrência de problemas que implicam em custos elevados como a erosão, os danos às nascentes, empobrecimento dos solos.

A função da Reserva Legal, mais do que proteger uma determinada parcela da biodiversidade de determinado bioma, é garantir e/ou exigir do proprietário que o imóvel rural não seja totalmente desmatado para criação de gados, projetos agrícolas, que podem empobrecer o solo, ou mesmo para conter o desmatamento para o desenvolvimento de projetos de mineração, de energia, de infraestrutura.

### 1.3.3 Código Florestal de 2012

Após 12 anos de tramitação e muitas emendas, pareceres e substitutivos, o Projeto de Lei nº 1.876/1999, de autoria do hoje falecido Deputado Sérgio Carvalho do PSDB, foi sancionado, com veto parcial de doze dispositivos, e publicado no dia 28 de maio de 2012, dando origem à Lei nº 12.651, o Código Florestal de 2012.

No mesmo dia, foi publicada a Medida Provisória (“MP”) nº 571 para alterar e complementar a redação de diversos artigos da referida lei. Pelo regramento constitucional<sup>70</sup>, tal Medida Provisória precisou passar pela análise do Congresso Nacional para que fosse convertida em lei. Assim, em 25 de setembro de 2012, a MP foi aprovada pelo Senado, sendo sancionada e convertida na Lei nº 12.727, em 17 de outubro de 2012. Houve, então, a revogação expressa da Lei nº 4.771/1965.

Vale ressaltar que o Código Florestal de 2012 em sua ementa não se denomina “Código Florestal”, diferentemente das ementas de seus diplomas anteriores (Código Florestal de 1934 e Código Florestal de 1965). Nesta dissertação optamos por manter a nomenclatura

---

<sup>69</sup> Tradução livre do original: “when one of these non-economic categories is threatened, and if we happen to love it, we invent subterfuges to give it economic importance. At the beginning of the century songbirds were supposed to be disappearing. Ornithologists jumped to the rescue with some (...) evidence to the effect that insects would eat us up if birds failed to control them. The evidence had to be economic in order to be valid.” (LEOPOLD, Aldo. **A sand county almanac**. New York: Ballantine Books, 1966, p. 247.)

<sup>70</sup> Art. 62 e parágrafos – CRFB.

de Código Florestal, sobretudo pelo papel simbólico da Lei nº 12.651/2012 na tradução do atual sistema ou conjunto de normas, regras e diretrizes acerca das questões florestais.

Em Parecer elaborado, em 08 de junho de 2010, pelo Relator do Projeto nº 1.876/1999, Deputado Aldo Rebelo, a respeito da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposta, houve a denúncia de que a necessidade de um novo Código Florestal era também motivada pela ilegitimidade do Código Florestal de 1965 e suas inúmeras alterações:

Examinando-se o Código de 1965, percebe-se que os problemas não devem ser buscados nos seus princípios, mas sim nas absurdas alterações que sofreu em anos recentes, que o tornaram uma caricatura de si próprio, um arremedo de seu espírito original. (...) É paradoxal que em plena democracia ele tenha sido completamente alterado por decretos, portarias, resoluções, instruções normativas e até por uma medida provisória que virou lei sem nunca ter sido votada. É verdade ainda que o próprio Estado foi o primeiro a negar a aplicação da lei, a desrespeitá-la, fomentando o seu descumprimento<sup>71</sup>

Na visão de Guilherme José Purvin de Figueiredo, o Código Florestal de 2012 “nasce sob a égide do dissenso: de um lado os ruralistas e seus aliados de ocasião (frágil base de apoio ao governo federal) e, de outro, a sociedade civil”<sup>72</sup>.

Na análise dos professores Paulo Affonso Leme Machado *et al.*, a tramitação legislativa do Código Florestal de 2012

(...)foi marcada por talvez um dos maiores embates políticos dos últimos tempos envolvendo a temática ecológica. A discussão política, por sua vez, não envolveu apenas setores da agroindústria e grupos ambientalistas, mas também instituições acadêmicas e de pesquisas, sindicatos de diversos setores, movimentos populares, diferentes pastas do governo federal (defendendo posições divergentes) e de outras instâncias administrativas, federativas etc. A razão para tamanha disputa política pode ser traduzida, de forma simplificada, no enfrentamento entre grandes interesses econômicos (basta mirar a relevância da agroindústria na economia nacional), tendentes a desonerar as suas atividades dos entraves legais e mais rígidos do Código Florestal de 1965 (Lei n. 4.771/65) e, do outro lado, aqueles representantes de entidades da sociedade civil organizada, além de alguns setores públicos e instituições acadêmicas empenhadas em não abrir mão dos níveis de proteção florestal, estabelecidos pela legislação anterior.<sup>73</sup>

<sup>71</sup> Disponível em:

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=777725&filename=PRL+1+PL187699+%3D%3E+PL+1876/1999](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=777725&filename=PRL+1+PL187699+%3D%3E+PL+1876/1999) - acesso aos 28/12/2017.

<sup>72</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Comentários sobre os artigos 1º ao 2º. In: MACHADO, Paulo Affonso Leme; MILARÉ, Édís (Coordenadores). **Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 e MedProv 571, de 25 de maio de 2012**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, página 30.

<sup>73</sup> SARLET, Ingo Wolfgang ; MACHADO, Paulo Affonso Leme; FENSTERSEIFER, Tiago. **Constituição e legislação ambiental comentadas**. São Paulo: Saraiva, 2015, páginas 635-636.

De fato, houve grande apelo midiático a respeito do suposto “retrocesso ambiental” que ocorreria com a hipótese de revogação do Código Florestal de 1965. Foi lançada inclusive larga campanha chamada de “Veta, Dilma” – e suas variações, como o “Veta *tudo*, Dilma” – contra o texto do Projeto de Lei nº 1.876/1999, que rapidamente ganhou espaço nas redes sociais e contou com grande participação de ambientalistas e personalidades da mídia, como atrizes, atores, cartunistas etc.<sup>74</sup>

Seja como for, o Código Florestal de 2012 foi sancionado apesar de toda a polêmica, e está quase completando o seu aniversário de seis anos de vigência, motivo pelo qual, nesta dissertação não iremos usar o habitual adjetivo “Novo” para se referir à Lei nº 12.651/2012.

Em relação às penalidades, o Código Florestal de 2012 não determina especificamente um rol de infrações ou crimes florestais, ficando para as leis esparsas tal incumbência. Sobre isso, estão vigentes os artigos 48 e 51 do Decreto Federal nº 6.514/2008 já mencionados no subcapítulo anterior.

---

<sup>74</sup> Cf. exemplos de reportagens sobre o movimento “Veta, Dilma”:

CARVALHO, Janaína. No Rio, Camila Pitanga pede veto de Dilma ao novo Código Florestal. **G1 RJ**, Rio de Janeiro: 04 de maio de 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/05/no-rio-camila-pitanga-pede-veto-de-dilma-ao-novo-codigo-florestal.html> - acesso aos 14 de dezembro de 2017.

CHICO Bento pede à presidente 'Dirma' que vete o Código Florestal. **G1 Globo**. São Paulo: 22 de maio de 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/natureza/noticia/2012/05/chico-bento-pede-presidente-dirma-que-vete-mudanca-no-codigo-florestal.html> - acesso aos 14 de dezembro de 2017.

DE Spok do Star Trek a Mussum dos Trapalhões: veja memes do Veta Dilma. **Administradores**. São Paulo: 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/noticias/tecnologia/de-spok-do-star-trek-a-mussum-dos-trapalhoes-veja-memes-do-veta-dilma/55539/> - acesso aos 14 de dezembro de 2017

## **CAPÍTULO II – INSTRUMENTOS ECONÔMICOS PARA QUESTÕES AMBIENTAIS**

Neste capítulo, será analisada a utilização de instrumentos econômicos como fator de incentivo à conservação ambiental, considerando a relação entre Economia e Ecologia. Inicialmente, o capítulo analisará o conceito de desenvolvimento sustentável, comparando-se as diferentes concepções existentes ao redor do tema.

Ainda neste capítulo, será discutida a importância dada ao desenvolvimento sustentável no Código Florestal de 2012. Far-se-á um exame sobre a função – e a viabilidade – dos mecanismos econômicos para a conservação do meio ambiente, sem deixar de levantar as críticas e as ressalvas feitas por especialistas da matéria.

O surgimento da compensação da Reserva Legal no Código Florestal de 1965 também será analisado, bem como as suas modalidades, com especial atenção à Cota de Reserva Florestal, instrumento antecessor da Cota de Reserva Ambiental.

### **2.1 Desenvolvimento sustentável e o elemento econômico**

Em âmbito internacional, a preocupação com a proteção ambiental foi objeto de discussão, em 1972, na Conferência sobre Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo. Naquele momento, diversos problemas ambientais com potencial para comprometer a vida da população mundial foram salientados.

Ainda em 1972 foi publicado o relatório intitulado “Os Limites do Crescimento” pelo Clube de Roma<sup>75</sup>, que deu início à discussão sobre a necessidade de se repensar o crescimento desenfreado e inconsequente, principalmente devido ao aumento significativo no decorrer do tempo dos seguintes fatores: (i) crescimento populacional, (ii) produção de alimentos, (iii) industrialização, (iv) poluição química e (v) consumo de energia de fontes não renováveis.

Todavia, o conceito de desenvolvimento sustentável propriamente dito surgiu pela primeira vez, em 1987, no Relatório Brundtland (“Nosso Futuro Comum”), encomendado pela Secretaria Geral da Organização das Nações Unidas (“ONU”) para ser entregue à Assembleia Geral da ONU. Nesta ocasião, definiu-se o desenvolvimento sustentável como:

(...) processo de mudança em que a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão todos em harmonia e aptos a melhorar a atual e futura potencialidade para atender às necessidades e aspirações humanas.<sup>76</sup>

Nas palavras do economista André Aranha Lago, o surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável atendia às discussões travadas também nos países em desenvolvimento.

(...) um dos motivos pelos quais a “sustentabilidade” ganhava cada vez mais adeptos era a própria dificuldade de defini-la. Com a publicação do Relatório Brundtland, em 1987, surge uma definição do conceito de desenvolvimento sustentável com ampla aceitação (...). A noção de que o desenvolvimento sustentável se baseia em três pilares – o econômico, o social e o ambiental – favorece, nas discussões do Rio de Janeiro, tanto as prioridades dos países desenvolvidos, quanto aquelas dos países em desenvolvimento.<sup>77</sup>

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (“ECO 92”) introduziu na Declaração do Rio e na Agenda 21 o desenvolvimento sustentável como meta a ser buscada e respeitada pelos países<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup>MEADOWS Donella H.; MEADOWS Dennis L.; RANDERS Jorgen; BEHRENS III William W. **The Limits to Growth**. New York: Universe Books, 1972. Disponível em: <http://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf> - acesso aos 06/02/2018.

<sup>76</sup> Tradução livre do original: “(...) in essence, sustainable development is a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development; and institutional change are all in harmony and enhance both current and future potential to meet human needs and aspirations.” (World Commission on Environment and Development. **Our common future**. Oxford, Oxford University Press, 1987, item: I.15).

<sup>77</sup> LAGO, André Aranha Corrêa do. **Conferências de desenvolvimento sustentável**. Brasília: FUNAG, 2013, pp. 73-74.

<sup>78</sup> Princípio 4: “Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.” (Declaração do Rio, AGENDA 21, CNUMAD, 1992)

Conforme elucida o professor Paulo Affonso Leme Machado, no Brasil, a CRFB adotou o princípio do desenvolvimento sustentável que, mesmo não previsto explicitamente, faz parte da lógica adotada pelo Constituinte:

A Constituição não utiliza a expressão “desenvolvimento sustentável”, mas a inserção do dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e as futuras gerações representa a essência do princípio da sustentabilidade. Trata-se de um princípio implícito.<sup>79</sup>

Observa-se que é indiferente o posicionamento ideológico dos governos para questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável. Assim, mesmo governos com posições de esquerda, em verdade, continuam a fomentar o chamado “crescimento econômico”, seja por suas relações comerciais, seja por serem e se manterem como países basicamente exportadores de *commodities*.

Nesse sentido, Eduardo Gudynas, ao analisar a questão, alerta que o problema é que até os governos de esquerda se baseiam na ideologia do progresso:

Observa-se que os governos de esquerda não conseguiram alcançar uma melhora substancial na política e gestão ambientais, especialmente devido ao novo extrativismo que está em andamento em vários países. (...) Assim, as estratégias tradicionais de apropriação dos recursos naturais, especialmente vinculado à exportação de matérias-primas e a minimização dos impactos ambientais, ressurge, assim, a ideologia do progresso.<sup>80</sup>

Desta maneira, os partidos de esquerda da América do Sul, por exemplo, orientam suas gestões com base no crescimento econômico por meio do aumento das exportações, que, por sua vez, se apoiam na extração de recursos naturais. Mantém-se assim o caráter “colonial” na medida em que os países do Sul, mesmo os com governo de esquerda, permanecem sendo exportadores de matérias primas e submissos a um comércio internacional dominado pelos países do Norte.

---

<sup>79</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2015, p. 79.

<sup>80</sup> Tradução livre do original: “Se observa que los gobiernos de izquierda no han logrado una mejoría sustancial en la política y gestión ambientales, en especial debido al nuevo extractivismo que está en marcha en varios países. (...) De esta manera, se repiten las estrategias convencionales de apropiación de los recursos naturales, especialmente ligados a la exportación de materias primas y la minimización de los impactos ambientales, y vuelve así a surgir la ideología del progreso” (GUDYNAS, Eduardo. **La ecología política del progresismo sudamericano: los límites del progreso y la renovación verde de la izquierda**. Sin Permiso, No 8: Barcelona (España), 2010, p. 148).

O sociólogo Herbert de Souza, analisando o conceito de desenvolvimento, detectou críticas tanto à visão capitalista como à socialista, pois ambas teriam falhado no debate do desenvolvimento sobretudo devido à exclusão da participação econômica e política.

O debate sobre o desenvolvimento está hoje ligado, de forma indissociável, ao problema da ecologia. Toda uma vertente progressista (socialdemocrata ou socialista) questionou o desenvolvimento realizado tanto pelo capitalismo como pelo socialismo em seus efeitos sociais e políticos. O argumento central era o de que o desenvolvimento não foi capaz de responder às necessidades básicas da maioria da população (excludência do desenvolvimento) e nem permitiu que as decisões tomadas em nome desta maioria contassem efetivamente com a participação da sociedade. O capitalismo desenvolveu (bem) para poucos que ficaram muito ricos a partir da participação de poucos; o socialismo desenvolveu para muitos (e mal) a partir da participação de poucos. A crítica diagnosticou a exclusão econômica e política como causa do fracasso comum dos dois modelos históricos presentes na agenda da chamada modernidade.<sup>81</sup>

O professor Plauto Azevedo explica que o núcleo da crise é econômico, dominada pelo o que se diz mercado ilimitado, revelando-se pela estagnação dos países centrais e pela orientação monetarista, imposta aos países periféricos segundo os padrões novecentistas, sem considerar a perversidade de seus efeitos<sup>82</sup>. Com essa lógica há inevitavelmente o empobrecimento da maioria e a fragilização das instituições políticas.

Benedito de Souza e Amaral Vieira, em 1984, já argumentavam que, em face da concepção materialista da história, todos os movimentos sociais e ideológicos em torno do tema poluição fariam parte de um índice da visão alienada, que faz parte da contradição principal do capitalismo e relembram que:

Nos primórdios da Revolução Industrial a Inglaterra foi desmatada, seus rios poluídos, suas cidades enegrecidas de fuligem, e isso não era visto como poluição, nem o fato causador como ação antijurídica, senão como indicador de progresso, de riqueza e poder. Do mesmo modo, a expulsão dos camponeses das terras comunais e a sua dizimação sob jornadas de trabalho de 18 a 20 horas diárias; (...) A subjugação e expansão da natureza humanizada, pelo homem capitalista, sob as determinantes da propriedade privada será vista e aclamada, praticamente até a década de 60, não como predação, não como poluição, mas como progresso (...).<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup>SOUZA, Herbert de. Ecologia e Democracia: duas vertentes questionam o desenvolvimento. In: ACSELRAD, Henri (org.). **Meio Ambiente e Democracia**. Rio de Janeiro: Base, 1992, p. 11.

<sup>82</sup>AZEVEDO, Plauto Faraco. **Ecocivilização: Ambiente e direito no limiar da vida**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 81.

<sup>83</sup>SOUZA, Afilton Benedito de. VIEIRA, R.A. Amaral. **Poluição, Alienação e Ideologia**. Rio de Janeiro: Achiamé, 1984, p.60.

Ou seja, muitas vezes a degradação da natureza é justificada, incentivada e pode até mesmo ser interpretada como avanço econômico e, até mesmo, social. O custo da modernização, distribuição de riquezas, melhorias na saúde, nos transportes, nas tecnologias é refletido no meio ambiente, independentemente da ideologia política que se esteja adotando.

As consequências negativas sobre o meio ambiente decorrentes do intenso crescimento econômico da industrialização e de atividades poluidoras são as chamadas externalidades negativas, as quais na maioria das vezes não são levadas em consideração na escolha da tecnologia utilizada<sup>84</sup>.

De forma didática o professor Paulo Affonso Leme Machado aponta as críticas relacionadas aos conceitos de desenvolvimento e sustentabilidade e ressalta que não pode ocorrer a desvalorização do meio ambiente com a justificativa do desenvolvimento:

O antagonismo dos termos – desenvolvimento e sustentabilidade – aparece muitas vezes, e não pode ser escondido e nem objeto de silêncio por parte dos especialistas que atuam no exame de programas, planos e projetos de empreendimentos. De longa data, os aspectos ambientais foram desatendidos nos processos de decisões, dando-se um peso muito maior aos aspectos econômicos. A harmonização dos interesses em jogo não pode ser feita ao preço da desvalorização do meio ambiente ou da desconsideração de fatores que possibilitam o equilíbrio ambiental.<sup>85</sup>

De fato, a professora francesa Marthe Lucas explica que as lógicas econômica e ecológica possuem funcionamentos bastante diferentes:

(...) A lógica econômica se baseia na limitação das escolhas para se atingir os objetivos no menor custo. A lógica ecológica, por sua vez, privilegia o resultado em termos de preservação da natureza. No primeiro caso, os lucros beneficiam principalmente o operador na origem da atividade econômica; no segundo, há indiretamente o enriquecimento de toda a comunidade.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> “O dano ecológico é uma externalidade, porque constitui um efeito externo que uma empresa potencialmente poluidora não levará em consideração na escolha de sua tecnologia de produção, salvo se algum dispositivo legal o obrigar a fazê-lo” Tradução livre do original: “(...)Le préjudice écologique est une externalité parce qu’il constitue un effet externe qu’une entreprise potentiellement pollueuse ne prendra pas en compte dans le choix de se technologie de production si aucun dispositif juridique ne l’oblige à le faire.” (FAURE, MICHEL. **L’analyse économique du droit de l’environnement**. Bruylant, 2007, P. 284-285)

<sup>85</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2015, p. 62

<sup>86</sup> Tradução livre do original: “La logique économique vise à rationaliser les choix en atteignant l’objectif fixé au moindre coût. La logique écologique, quant à elle, privilégie le résultat en termes de conservation de la nature. Dans le premier cas, les profits bénéficient en majeure partie à l’opérateur à l’origine de l’activité économique; dans le second, ils enrichissent indirectement la collectivité toute entière.” (LUCAS, Marthe. **Étude Juridique de la compensation écologique**. LGDJ, 2015, p. 484).

Mesmo com dinâmicas diferentes, não se pode ignorar o elo existente entre Ecologia e Economia. Deve-se salientar, como já abordado, que um dos papéis do Direito Ambiental é justamente a busca por mecanismos que possibilitem que os poluidores internalizem as externalidades negativas.

No Brasil, por exemplo, a Lei Federal nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (“SNUC”), trouxe o mecanismo de compensação ambiental para os casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, em que o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação<sup>87</sup>. Trata-se de um exemplo de internalização das externalidades negativas produzidas pelo empreendedor.

Uma outra forma do empreendedor internalizar as externalidades negativas é por meio da aquisição e utilização de créditos ou cotas. Como exemplo, pode-se citar os Mecanismos de Desenvolvimento Limpo, criados pelo Protocolo de Quioto<sup>88</sup> para auxiliar o processo de redução de emissões de gases de efeito estufa ou de captura de carbono. Maria Paula Dallari Bucci, ao analisar a questão, explica a formação desse mercado:

A lei, ao mesmo tempo que cria uma “ordem objetiva”, que disciplina comportamentos acima das vontades e das condutas dos indivíduos, distribui papéis e regulamenta posições jurídicas. (...) Outro exemplo seria o dos Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL), como o mercado de créditos de carbono, pelo qual é possível comercializar em mercados secundários e bolsas de valores os créditos gerados nos projetos; comprar créditos de carbono no mercado equivaleria a comprar uma permissão para emitir gases do efeito estufa. Com isso, como resultado da elaboração jurídica, “cria-se um mercado”, caracterizado pelo intercâmbio, a título oneroso, de permissões de emissão, direitos com valor patrimonial, em que aquele que emite menos que o permitido tem a faculdade de vender o superávit. (...)<sup>89</sup>

A lógica de instrumentos econômicos para aspectos ambientais está em linha com a dinâmica do desenvolvimento sustentável.

---

<sup>87</sup> Lei Federal Brasileira nº 9.985/2000, Art. 2º, inciso I: unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

<sup>88</sup> No Brasil, o Decreto Legislativo nº 144/2002 aprovou o texto do Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, aberto a assinaturas na cidade de Quioto, Japão, em 14 de dezembro de 1997, por ocasião da Terceira Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Os Mecanismos de Desenvolvimento Limpo estão previstos no artigo 12 do Protocolo de Quioto.

<sup>89</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, pp.277-278

Nesse ponto, é importante destacar que o primeiro dispositivo do Código Florestal de 2012<sup>90</sup>, no capítulo das disposições gerais, dispõe justamente sobre a essência que o legislador pretendeu à lei florestal:

Art. 1º-A. (...)

Parágrafo único. Tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável, esta Lei atenderá aos seguintes princípios:

(...)

II - reafirmação da importância da função estratégica da atividade agropecuária e do papel das florestas e demais formas de vegetação nativa na sustentabilidade, no crescimento econômico, na melhoria da qualidade de vida da população brasileira e na presença do País nos mercados nacional e internacional de alimentos e bioenergia;

III - ação governamental de proteção e uso sustentável de florestas, consagrando o compromisso do País com a compatibilização e harmonização entre o uso produtivo da terra e a preservação da água, do solo e da vegetação;

(...)

VI - criação e mobilização de incentivos econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa e para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis.

Apesar de não serem propriamente “princípios”, tendo em vista que não é o caso de vazio legislativo ou de lacuna de lei<sup>91</sup>, os incisos do art. 1º-A são, na verdade, nortes ou linhas de ação a serem adotadas pela Administração<sup>92</sup> e por políticas públicas.

A reafirmação da importância da função estratégica da atividade agropecuária e o destaque ao papel das florestas podem parecer objetivos incompatíveis. Nesse sentido, na avaliação do professor Paulo de Bessa Antunes, “não se consegue identificar o papel estratégico da produção rural na proteção das florestas ou sua recuperação”<sup>93</sup>, já que a produção rural de larga escala não se faz em florestas, mas em áreas desmatadas.

Todavia, é justamente a relação, por vezes contraditória, existente entre as nuances econômica, ecológica e social que fundamenta o conceito de desenvolvimento sustentável, inserido como objetivo principal no *caput* do art. 1º-A, do Código Florestal de 2012.

Além disso, foi reiterada a importância de ações governamentais – políticas públicas – que compatibilizem o uso produtivo da terra com a conservação do meio ambiente. E, ainda,

<sup>90</sup> O artigo 1º e seus incisos foram transcritos já com as alterações trazidas pela Lei Federal nº 12.727/2012.

<sup>91</sup> Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

<sup>92</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao Novo Código Florestal**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2014, p. 49.

<sup>93</sup> Idem.

foi expressamente destacada a importância de incentivos econômicos para a promoção da conservação e da recuperação da vegetação nativa.

A criação de um mercado a partir de ativos ambientais, especificamente no caso das Cotas de Reserva Ambiental, pode implicar na possibilidade de transformar um passivo ambiental em uma demanda comercial ou mesmo em um ativo ambiental.

Nas palavras do professor Paulo de Bessa Antunes, o “Direito Ambiental tem uma dimensão humana, uma dimensão ecológica e uma dimensão econômica que devem ser compreendidas harmonicamente”<sup>94</sup>.

Nessa mesma linha de pensamento, o sociólogo Herbert Souza considera que

o pensamento democrático está desafiado a pensar o desenvolvimento de toda a humanidade em harmonia com a natureza, isto é, incluindo-se como parte do próprio desenvolvimento da natureza e não como apropriador externo e predador de uma natureza vista simples e unicamente como matéria prima do desenvolvimento humano.<sup>95</sup>

Ou seja, o Direito Ambiental, assim como o desenvolvimento sustentável, é baseado em três dimensões, que precisam ser analisadas conjuntamente. A diferença é que o Direito Ambiental pode criar mecanismos para fiscalizar, punir e incentivar a preservação ambiental, de modo a impedir que o desenvolvimento sustentável se foque apenas no crescimento econômico (dimensão econômica), por exemplo.

## **2.2 A utilização de instrumentos econômicos nas questões ambientais: a conexão existente entre Economia e Ecologia**

Etimologicamente, as palavras “Economia” e “Ecologia” possuem o mesmo prefixo – “eco” ou *oikos* (em grego) –, que significa “casa”. Assim, a Economia seria o gerenciamento da casa e a Ecologia seria o estudo da casa, que representaria o “meio ambiente”.

Com a revolução industrial e o desenvolvimento tecnológico, inegavelmente houve o aumento significativo da exploração de recursos naturais. Ocorre que a utilização excessiva desses recursos e a visão romantizada das questões ambientais contribuíram para que, muitas vezes, a Economia e a Ecologia fossem compreendidas como rivais ou, ao menos, como, conceitos antagônicos.

---

<sup>94</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 19ª edição. São Paulo: Atlas, 2017, pp. 9-10.

<sup>95</sup> SOUZA, Herbert de. Ecologia e Democracia: duas vertentes questionam o desenvolvimento. *In*: ACSELRAD, Henri (org.). **Meio Ambiente e Democracia**. Rio de Janeiro: Base, 1992, p. 13.

Nesse ponto, importante fazer breve digressão sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938, em 1981, publicada antes da CRFB. Mesmo tendo sido elaborada e aprovada num período de autoritarismo político-administrativo, a PNMA significou, nas palavras de Édis Milaré, “senão uma revolução pacífica – ao menos uma auspiciosa evolução no relacionamento da sociedade brasileira com o meio ambiente”<sup>96</sup>.

De fato, a PNMA é o primeiro diploma legal a disciplinar de forma sistematizada a questão ambiental, definindo conceitos importantes como o próprio meio ambiente, degradação da qualidade ambiental, poluição, poluidor, recursos ambientais, dentre outros. Além disso, a PNMA criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (“SISNAMA”) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (“CONAMA”).

O professor Paulo de Bessa Antunes acentua que a edição da PNMA foi um marco para a introdução de uma postura mais conservacionista combinada com o conceito de desenvolvimento sustentável:

O desenvolvimento brasileiro, como regra, sempre se fez com pouco respeito ao ambiente, pois calcado na exploração intensiva de produtos primários, sem qualquer preocupação mais profunda quanto à sua conservação. A partir da década de 80 do século XX, sobretudo após a edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, começou a se formar uma nova maneira de pensar as relações entre a atividade econômica e o meio ambiente. Isto se dá, principalmente, com a introdução do conceito de sustentabilidade e a constatação de que os recursos naturais não são infinitos.<sup>97</sup>

Pois bem, em 2006, a Lei nº 11.284<sup>98</sup> alterou a PNMA, para prever a servidão ambiental como um dos instrumentos econômicos (art. 9º, inciso XIII), além da concessão florestal e do seguro ambiental<sup>99</sup>.

A inserção de instrumentos econômicos já vinha sendo uma demanda desde a Declaração Rio-92, que, em seu princípio 16, estabeleceu expressamente a necessidade das autoridades nacionais os utilizarem:

Princípio 16: As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao

<sup>96</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10 ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2015 (e-book: ISBN: 978-85-203-6116-0)

<sup>97</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 19ª edição. São Paulo: Atlas, 2017, p. 13.

<sup>98</sup> Esta lei dispõe sobre a Gestão de Florestas Públicas.

<sup>99</sup> Art. 9º (...) XIII – “instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.” Nota-se que o art. 9º, XIII deixa em aberto a possibilidade de novos instrumentos econômicos ao estabelecer “outros”.

interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.<sup>100</sup>

Em verdade, a ideia de instrumentos econômicos não pretendia “mercantilizar” ou “vender” recursos ambientais, mas sim ser uma alternativa para inverter a lógica até então dominante de preferência pela punição. A ideia dos instrumentos econômicos era a criação de incentivos à preservação ambiental.

Sobre a indução de comportamentos, valiosa a elucidação do professor Paulo de Bessa Antunes, que coloca essa prática como o instrumento mais importante para o Direito Ambiental:

Indução é um mecanismo pelo qual o Estado cria incentivos ou punições para adoção de determinados comportamentos econômicos ou cria condições favoráveis para que se desenvolvam empreendimentos privados em determinadas regiões ou mesmo que determinadas atividades econômicas possam ser realizadas mediante medidas especiais de política econômica. Para o Direito Ambiental, a indução é o instrumento mais importante, haja vista que somente através dele é que se podem tomar medidas com vistas a impedir que danos ambientais significativos se concretizem. A indução se faz, essencialmente, com a adoção dos chamados mecanismos de incentivo econômico.<sup>101</sup>

Nota-se que as críticas à utilização de instrumentos econômicos são fortemente influenciadas por cargas ideológicas. Exemplo da forte carga emocional é a análise feita pelo jurista José Renato Nalini sobre a revogação do Código Florestal de 1965, instituído no período da ditadura militar, pelo Código Florestal de 2012:

O “progresso” conseguiu revogá-la. Hoje vigora a Lei 12.651, de 25.05.2012, que revogou expressamente o Código Florestal. Em nenhum momento existe a expressão “Código Florestal”, nesse diploma que, eufemisticamente, “dispõe sobre a proteção da vegetação nativa”. Prevaleceu o interesse do agronegócio e houve evidente retrocesso na tutela de um patrimônio natural que ninguém construiu, mas que todos sabem destruir com reconhecida efetividade.

A distância entre a práxis e o discurso sempre foi nítida também nesta esfera. Evitar a destruição da floresta, assim como prevenir qualquer dano ambiental, vincula-se a dois instrumentos: dinheiro e direito. O Brasil, na condição de país periférico, não tem suficiência de nenhum deles.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> Declaração do Rio, AGENDA 21, CNUMAD, 1992, Princípio 16.

<sup>101</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 19ª edição. São Paulo: Atlas, 2017, p. 12.

<sup>102</sup> NALINI, José Renato. **Ética Ambiental**. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2015. E-book: ISBN 978-85-203-6314-0

Apesar da resistência por alguns grupos, fato é que a tendência moderna é a utilização de dinâmicas de incentivos a condutas, por meio de premiação, em vez de dinâmicas unicamente punitivas. Nesse sentido, Norberto Bobbio esclarece como as chamadas sanções positivas vem sendo utilizadas cada vez mais como mecanismo de estímulo à execução de determinadas condutas:

(...) a inovação mais importante no sistema de controle jurídico não é tanto o acréscimo dos comandos ou normas positivas, mas a introdução, cada vez mais difundida, de estímulos à execução ou à superexecução de comandos (e também de proibições), isto é, de sanções positivas, ou, de modo mais geral, o uso cada vez mais amplo das técnicas de encorajamento.<sup>103</sup>

A professora portuguesa Carla Gomes, sobre a questão ambiental, argumenta que a política ambiental “traduz uma revolução demasiado grande dos hábitos de vida e de lucro alimentados por dois séculos de capitalismo para poder entranhar-se sem instrumentos de mercado”<sup>104</sup>. Ou seja, independentemente da posição ideológica adotada, não haveria possibilidade de as questões ambientais ficarem desconectadas da realidade de mercado que vivemos nos últimos séculos.

A professora Carla Gomes faz a ressalva, todavia, de que a diferença para outros mercados é que a utilização de instrumentos econômicos nas questões ambientais não descarta o controle, preventivo ou repressivo, estatal<sup>105</sup>.

Vale ressaltar que na exposição de motivos do projeto que deu origem ao Código Florestal de 1965<sup>106</sup>, o então Ministro da Agricultura no governo de Castello Branco, Sr. Hugo Leme, argumentou que:

(...) As penas de prisão estabelecidas não são altas, porque a experiência mostra que, no Brasil, as sanções demasiado severas não se aplicam e tornam-se letra morta. As penas oferecem, somente, uma finalidade educativa.(...) A grande arma do anteprojecto e na qual se colocam todas as esperanças, e entretanto, a elaboração dos dispositivos que sejam instrumento eficaz para a utilização de todos os meios possíveis na grande tarefa de educação florestal. Quando cada brasileiro souber o que representa uma floresta, como fator de sua própria sobrevivência e de seu bem-estar, poderemos, então, abolir as penalidades, por absolutamente desnecessárias, como já ocorre em outras partes. (...)

<sup>103</sup> BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manoele, 2007, p. 23.

<sup>104</sup> GOMES, Carla Amado. **Introdução ao Direito do Ambiente**. 2ª Edição. Lisboa: AAFDL, 2014, p. 225.

<sup>105</sup> Idem.

<sup>106</sup> Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4771-15-setembro-1965-369026-exposicao-demotivos-149358-pl.html> -a cesso aos 14 de dezembro de 2017.

Da leitura do trecho acima, identifica-se a percepção já existente de que as penalidades severas no Brasil não passavam – ou passam – de “letra morta”, existindo o descumprimento deliberado das normas e a impunidade aos violadores. Faz-se até a menção de um futuro em que se pudesse abolir as penalidades, desde que houvesse uma conscientização do povo sobre o que a floresta representa.

Sobre a questão da necessidade de fomento a comportamentos positivos e não somente respostas negativas a comportamentos irregulares, traz-se a visão da professora Ana Maria de Oliveira Nusdeo:

A partir do reconhecimento de que a implementação do direito ao meio ambiente, ou mesmo de que o objetivo da proteção ambiental depende de ações estatais, por meio dos mais variados instrumentos, começou-se a discutir a importância de serem criadas regras que induzam comportamentos no sentido da proteção ambiental, não apenas aquelas repressivas de práticas lesivas ao meio ambiente. É a partir dessa constatação que surge a referência e o estudo dos instrumentos econômicos no âmbito do direito ambiental.<sup>107</sup>

Apenas com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o meio ambiente passou a ter um papel de destaque no ordenamento jurídico brasileiro. Conhecida como a “Constituição Verde”, a CRFB dedicou o Capítulo VI (“Do Meio Ambiente”), inserido no Título VIII (“Da Ordem Social”) para a matéria. O caput do artigo 225 da Magna Carta resume a intenção do constituinte originário:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Assim, elevou-se o meio ambiente a direito constitucional fundamental, sendo, portanto, um bem indisponível. Da mesma forma que é um direito, também é um dever que toda a coletividade o defenda e o preserve.

Ademais, o artigo 170 da CRFB, inserido no Capítulo I, do Título VII (“Da Ordem Econômica e Financeira”), estabelece como princípio a “defesa do meio ambiente, inclusive

---

<sup>107</sup> NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **A Compensação de Reserva Legal através de Contrato de Arrendamento e os Incentivos à Proteção Florestal**. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, v. 48, p. 30-45, out./dez., 2007.

mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

Novamente, a concatenação entre Ecologia e Economia se faz presente até mesmo no texto da Carta Política de 1988. Sobre a possibilidade do meio ambiente se relacionar com a economia, Luís Paulo Sirvinskaskas esclarece que:

(...) havia uma falsa premissa de que a preservação ou conservação do meio ambiente seria um empecilho ao desenvolvimento socioeconômico. A teoria econômica está fundada na produção e no consumo, objetivando a estabilidade de preços, alta taxa de emprego e concorrência equilibrada (interna e externa). A preservação do ambiente deve ser uma das preocupações a ser perseguida pelo modelo econômico sustentado pelo mercado capitalista. O mercado sempre busca o lucro e este deve estar em harmonia com a utilização racional dos recursos naturais que é matéria-prima da produção.<sup>108</sup>

Para o estudo da Reserva Legal, que é uma exigência aos imóveis rurais, é relevante destacar que uma das garantias constitucionais estabelecidas foi o fato da propriedade necessitar atender a sua função social, conforme art. 5º, inciso XXIII da CRFB<sup>109</sup>.

Para Carlos Ghersi, o Direito é uma ordem disciplinadora de condutas individuais e sociais e a Economia lida com a possibilidade do Homem ter acesso a esses bens e serviços. De acordo com Ghersi, a interconexão entre Direito e Economia resulta em estabelecer as regras de acesso a esses bens e serviços<sup>110</sup>.

No momento em que há a valoração de recursos naturais em termos monetários, os preços e custos podem ser considerados para as decisões políticas e econômicas. É possível também a criação de mecanismos para internalizar os impactos ao meio ambiente, entendidos estes últimos como externalidades negativas.

O economista britânico R. H. Coase, ao discorrer sobre as externalidades, expõe que:

O conceito de “externalidade” passou a desempenhar um papel central (...) Há, sem dúvidas, os efeitos das externalidades em outros (e mesmo em si mesmos) que os agentes que tomam decisões não levam em consideração. Mas, como utilizado hoje, o termo traz consigo a conotação de que, quando

<sup>108</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Tutela constitucional do meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 152.

<sup>109</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.”

<sup>110</sup> GHERSI, Carlos Alberto. **Cuantificación económica del dano**. Buenos Aires: Astrea, 1998, p. 01.

as “externalidades” são encontradas, o governo deve tomar medidas para eliminá-las<sup>111</sup>

A respeito dessa internalização das externalidades ambientais negativas, vale os ensinamentos da professora portuguesa Maria Alexandra Aragão:

(...) internalizar as externalidades ambientais negativas significa fazer com que os prejuízos, que para a coletividade advêm da atividade desenvolvida pelos poluidores, sejam suportados por estes como verdadeiros custos de produção de tal modo que as decisões dos agentes econômicos acerca do nível de produção o situem num ponto mais próximo do ponto socialmente ótimo, que é inferior.<sup>112</sup>

Na entrevista realizada via correspondência eletrônica, o Ministro José Sarney Filho do MMA, ao ser indagado sobre a utilização de mecanismos de mercado para questões ambientais, respondeu que:

Os instrumentos de mercado para questões ambientais são vários e bastante diversificados, podendo envolver taxas, impostos, multas, subsídios, licenças comercializáveis, etc. Cada um desses instrumentos requer o estabelecimento de critérios para a sua instituição e uma avaliação sobre eficácia, eficiência, motivação, custo administrativo, aceitação política, entre outros. Esses instrumentos podem se somar e contribuir com políticas de comando e controle e, assim, aportar benefícios ao meio ambiente. Com relação ao título da Cota de Reserva Ambiental (CRA), trata-se de instrumento relevante para o proprietário rural na conservação de florestas já existentes ou em recuperação, ajudando a manter os serviços ecossistêmicos dessas áreas.<sup>113</sup>

Da resposta do Ministro do MMA, é possível verificar o destaque dado na utilização de instrumentos econômicos para políticas de comando e controle. Interessante notar que o Ministro do MMA reconheceu a necessidade da existência de critérios para a criação de tais instrumentos, bem como uma avaliação sobre sua eficácia, eficiência, motivação, custo administrativo e aceitação política. Vale notar que essa avaliação, mencionada pelo Ministro, já seria a parte final do ciclo de políticas públicas.

---

<sup>111</sup> Tradução livre do original: “The concept of “externality” has come to play a central role (...). There are, without question, effects of their actions on others (and even on themselves) which people making decisions do not take into account. But, as employed today, the term carries with it connotation that when “externalities” are found, steps should be taken by the government to eliminate them.” (COASE, R. H. **The firm, the Market and the law**. Chicago: The University of Chicago Press, 1988, pp. 26-27)

<sup>112</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do poluidor pagador – Pedra Angular da política Comunitária do Ambiente**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 36.

<sup>113</sup> Entrevista via correspondência eletrônica no dia 21 de dezembro de 2017.

No entanto, de acordo com a professora portuguesa Carla Gomes, a utilização de instrumentos de mercado em questões ambientais apesar de poder se deparar com limites éticos, acaba se tornando uma alternativa inevitável:

(...) A introdução de instrumentos de mercado, apesar de enfrentar obstáculos éticos – mercantilização de grandezas de fruição coletiva –, jurídicos – fungibilização de componentes ambientais – e mesmo comerciais – proteccionismo verde –, parece hoje constituir uma inevitabilidade em face da falência dos modelos tradicionais.<sup>114</sup>

Sobre esse ponto, o Diretor de Operações e Presidente da BV-Rio, Dr. Mauricio de Moura Costa, na entrevista presencial realizada no dia 24 de novembro de 2017, argumentou que:

O termo “mercantilização da natureza” é uma tentativa de dar uma conotação negativa a algo que a BV-Rio entende como absolutamente essencial. A natureza tem que ser quantificada e valorada. Quando se opta pela expressão “valoração da natureza” se diz o mesmo, mas com uma conotação positiva. A tendência moderna do movimento ecológico atual é a de superar a fase de enxergar a natureza como sacrossanta e que, portanto, deve ser mantida afastada de tudo e todos. Há uma mudança nesse foco, mais no sentido de constatar que o mercado é essencial, mesmo com todas as externalidades negativas geradas pelo mercado, mas também com toda a dinâmica, potência, força e eficiência que o mesmo mercado tem para produzir efeitos positivos ou as externalidades positivas. A ideia é trazer para questão ambiental a lógica do mercado e para a questão do mercado às preocupações ambientais. Uma economia que não internalize as questões ambientais de uma maneira séria é uma economia fadada ao fracasso. (informação verbal)<sup>115</sup>

Dessa forma, constata-se que mesmo com as críticas existentes, a relação da Ecologia e da Economia não só existe, como é necessária para que se possa utilizar o mercado não apenas para explorar os recursos naturais, mas também como um estímulo à conservação ambiental.

Certamente, pode-se tecer apontamentos e reflexões éticas a respeito da intencionalidade desses instrumentos, mas ignorar os benefícios dos instrumentos econômicos para questões ambientais seria se filiar a uma visão idealizada e romântica da natureza separada do Homem e de suas construções sociais, políticas e econômicas.

---

<sup>114</sup> GOMES, Carla Amado. **Introdução ao Direito do Ambiente**. 2ª Edição. Lisboa: AAFDL, 2014, p. 222.

<sup>115</sup> Entrevista presencial. Transcrição de trecho da entrevista feita pela Autora.

## 2.3 Compensação da Reserva legal

O americano Aldo Leopold afirmava que: “existem dois organismos cujos processos de auto renovação foram submetidos a interferência e controle humanos. Um deles é o próprio Homem (medicina e saúde pública). O outro é a terra (agricultura e conservação)”<sup>116</sup>

Antes de se analisar as formas da compensação ambiental, faz-se necessário analisar qual é a importância da Reserva Legal para compreender o porquê de conservá-lo e, no caso de desconformidade, compensá-la.

A razão de sua existência é, basicamente, a manutenção de estoque vegetal para conservar a biodiversidade<sup>117</sup> das diferentes regiões do Brasil. Além disso, a Reserva Legal também é um exemplo de exercício da função social da propriedade, já que:

reconhecer que a propriedade também tem uma função social é não tratar a propriedade como um ente isolado na sociedade. Afirmar que a propriedade privada tem uma função social não é transformá-la em vítima da sociedade. Evita-se, assim, a propriedade agressora das outras propriedades.<sup>118</sup>

Assim, a Reserva Legal é “uma das formas de restrição à exploração econômica da propriedade, justificada pela necessidade de se garantir o atendimento de interesses ecológicos específicos.”<sup>119</sup>

Buscando as razões da criação da Reserva Legal, o professor Paulo de Bessa Antunes complementa que a Reserva Legal seria uma

(...) retomada para o Estado, ainda que mantendo o proprietário particular, de terras cujos títulos, em sua grande maioria, são discutíveis, em função da formação histórica da propriedade rural brasileira que, tanto no regime de sesmarias, como no de posse que o sucedeu até a entrada em vigor da Lei de Terras de 1850, tinha como característica o acesso limitado à propriedade rural, a qual só atendia a pequena parcela de privilegiados. (...) A discussão sobre a legitimidade da reserva legal, necessariamente, pressupõe uma discussão sobre legitimidade de títulos. Se consideramos as atuais dimensões da Reserva Legal na Amazônia, 80 % da área, limite claramente

---

<sup>116</sup> LEOPOLD, Aldo. **A sand county almanac**. New York: Ballantine Books ,1966, p. 272. Tradução livre do original: “there are two organisms whose processes of self-renewal have been subjected to human interference and control. One of these is man himself (medicine and public health). The other is land (agriculture and conservation)”

<sup>117</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2009. p. 755.

<sup>118</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Estudos de Direito Ambiental**. São Paulo: Editora Malheiros, 1994, p. 127.

<sup>119</sup> MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 10 ed.Revista dos Tribunais: São Paulo, 2015 (e-book: ISBN: 978-85-203-6116-0)

expropriatório, não será difícil perceber que o titular de um título legítimo teria muitas dificuldades em aceitar o percentual.<sup>120</sup>

Muito relevante o ponto levantado pelo professor Paulo de Bessa Antunes. No Brasil há, de fato, um número significativo de propriedades rurais, que são, na verdade, posses sem titulação definitiva. Sem essa formalidade da propriedade, a atividade de fiscalização do órgão ambiental se reduz drasticamente e a consequência imediata é o descumprimento indiscriminado das normas ambientais. Como salienta o professor Paulo de Bessa Antunes no trecho destacado, é extremamente desafiador que um possessor respeite percentuais da Reserva Legal, especialmente quando tal percentual é 80% da área, como no caso de imóveis rurais localizados na Amazônia Legal.

O Código Florestal de 2012 expressamente determina que as obrigações relativas à Reserva Legal têm natureza real e são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural<sup>121</sup>. Ressalte-se que o entendimento da natureza real já era defendido antes mesmo do Código Florestal. Nesse sentido, o professor Paulo de Bessa Antunes já havia esclarecido a natureza real da Reserva Legal:

(...)a reserva legal é uma obrigação que recai diretamente sobre o proprietário do imóvel, independentemente de sua pessoa ou da forma pela qual tenha adquirido a propriedade; desta forma, ela está umbilicalmente ligada à própria coisa, permanecendo aderida ao bem<sup>122</sup>

É de se ressaltar que a regra de conservar percentual da vegetação existia, como já analisado, desde o Código Florestal de 1934.

Todavia, o termo “Reserva Legal Florestal” foi introduzido na legislação florestal pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989. Na época os percentuais da Reserva Legal não eram tão bem definidos. Houve alterações nos dispositivos da então Lei nº 4.771/65 pelas Medidas Provisórias de nº 1.511/96, nº 1.736-31/1998, nº 1956-50/2000 e, por fim, pela Medida Provisória nº 2.166-67/2001.

A definição na lei do conceito de Reserva Legal se deu apenas com a Medida Provisória nº 1956-50, de 26 de maio de 2000, que acrescentou ao Código Florestal de 1965 o inciso III, §2º do artigo 1º da seguinte forma:

---

<sup>120</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. 1ª Edição. São Paulo: Atlas, 2011, pp.144-145.

<sup>121</sup> Art. 2º, §2º, Lei Federal nº 12.651/2012.

<sup>122</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Poder Judiciário e reserva legal: análise de recentes decisões do Superior Tribunal de Justiça. *In: Revista de Direito Ambiental*. vol. 21. São Paulo: Ed. RT, 2001, p. 120.

área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas.

Em outras palavras, a Reserva Legal é uma espécie de espaço territorial especialmente protegido que se materializa exclusivamente na esfera da propriedade privada. Ao limitar a livre fruição da propriedade privada, impondo a conservação de determinado percentual da área, a Reserva Legal cumpre papel relevante na proteção das áreas de floresta espalhadas pelos diversos ecossistemas brasileiros.

Isso porque “apesar de tornar-se objeto de apropriação privada, o solo, pelo uso que seus proprietários passaram a fazer dele, continuou afetando indiretamente o bem-estar coletivo”<sup>123</sup>, seja pela influência na qualidade dos recursos hídricos e na fertilidade da terra, seja por afetar a fauna e a flora, etc. Ou seja, mesmo estando em uma propriedade privada, a Reserva Legal é necessária para atender a um interesse da coletividade – a manutenção de um percentual mínimo de vegetação nativa.

Ressalte-se que o instituto da Reserva Legal não inviabiliza por completo o uso da propriedade, mas visa a proteger parcela da propriedade que será objeto de proteção especial, na qual o proprietário somente poderá exercer atividades sustentáveis, compatíveis com a manutenção do ecossistema no qual está inserido.

Vale também a ressalva de que é admitida a exploração econômica da Reserva Legal por meio do manejo sustentável aprovado pelo órgão ambiental<sup>124</sup>. No Código Florestal de 2012, o artigo 3º traz a definição de manejo sustentável:

Art. 3º (...)VII - manejo sustentável: administração da vegetação natural para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras ou não, de múltiplos produtos e subprodutos da flora, bem como a utilização de outros bens e serviços.

Assim, a Reserva Legal pode ser explorada, desde que considere o tríplice benefício: econômico, social e ambiental, não sendo possível, nessa exploração, apenas a busca do objetivo da vantagem econômica<sup>125</sup>.

---

<sup>123</sup> ACSELRAD, Henri. Cidadania e Meio Ambiente. In: ACSELRAD, Henri (org.). **Meio Ambiente e Democracia**. Rio de Janeiro: Ibase, 1992, p. 22.

<sup>124</sup> Código Florestal de 2012. Art. 17.(...).§ 1º Admite-se a exploração econômica da Reserva Legal mediante manejo sustentável, previamente aprovado pelo órgão competente do Sisnama, de acordo com as modalidades previstas no art. 20.

Se esse manejo sustentável tiver propósito comercial, será necessária uma autorização do órgão competente e deverá atender as seguintes diretrizes, previstas no artigo 22 do Código Florestal de 2012: (i) não descaracterizar a cobertura vegetal e não prejudicar a conservação da vegetação nativa da área; (ii) assegurar a manutenção da diversidade das espécies e (iii) conduzir o manejo de espécies exóticas com a adoção de medidas que favoreçam a regeneração de espécies nativas.

Diante das restrições impostas, na prática, a exploração econômica da Reserva Legal com propósito comercial, por meio do manejo sustentável, pode não se tornar uma opção tão atraente aos proprietários ou posseiros rurais que desenvolvem atividades na agropecuária, tendo em vista o valor elevado no investimento para não descaracterizar a cobertura vegetal, não prejudicar a conservação da vegetação nativa da área, assegurar a manutenção da diversidade das espécies e conduzir medidas que favoreçam a regeneração de espécies nativas.

Na verdade, a Reserva Legal não deixa de ser uma limitação administrativa ao direito de propriedade de imóveis rurais, consistente na obrigação de não fazer, ou seja, de não danificar o percentual da vegetação previsto em lei que deve ser conservado conforme a localidade da propriedade.

Nesse ponto, transcreve-se entendimento da professora Isabella Franco Guerra:

Também é oportuno chamar a atenção sobre o princípio da função socioambiental da propriedade, já que embora a propriedade seja constitucionalmente reconhecida como direito fundamental, a fruição e o exercício desse direito terão que ocorrer de acordo com os limites da ordem pública ambiental, respeitando a função ambiental da propriedade, o que proíbe o uso nocivo e pode levar o poder público a impor limitações administrativas sobre os imóveis tanto rurais quanto aqueles localizados em áreas urbanas.<sup>126</sup>

A Reserva Legal é, assim, uma obrigação característica da propriedade rural que se apresenta sob a forma de ônus real que recai sobre o imóvel, obrigando o proprietário e todos aqueles que venham adquirir tal condição a respeitá-la<sup>127</sup>.

No Decreto Federal nº 6.514/2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, há penalidades para o descumprimento de regras básicas da

---

<sup>125</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2015, p. 916.

<sup>126</sup> GUERRA, Isabella Franco. **Código Florestal Brasileiro**. In: AHMED Flávio; COUTINHO, Ronaldo (coord.). Curso de Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 341.

<sup>127</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao Novo Código Florestal**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2014, p. 164.

Reserva Legal Florestal. Os artigos 48 e 51 do referido decreto preveem multa de R\$5.000,00 (cinco mil reais) por hectare ou fração para aquele que:

Art. 48. Impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas ou demais formas de vegetação nativa em unidades de conservação ou outras áreas especialmente protegidas, quando couber, área de preservação permanente, reserva legal ou demais locais cuja regeneração tenha sido indicada pela autoridade ambiental competente.

Art. 51. Destruir, desmatar, danificar ou explorar floresta ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, em área de reserva legal ou servidão florestal, de domínio público ou privado, sem autorização prévia do órgão ambiental competente ou em desacordo com a concedida.

Esclarecida a importância da Reserva Legal Florestal como meio de se conservar a biodiversidade, passa-se à análise do que seria a “compensação da reserva legal”.

O professor Édis Milaré perscruta o conceito de compensação da seguinte forma:

Compensar, em linhas gerais, significa oferecer uma alternativa, com peso igual ou maior, para uma forma de uso ou de lesão (evitável ou inevitável) de um bem de qualquer natureza, que, por isso, deve ser substituído por outro, a fim de remover ou minimizar o dano causado. No caso da compensação ambiental requer-se normalmente, que o uso ou o dano sejam inevitáveis ou se façam necessários em vista de um benefício maior e em função do interesse social.<sup>128</sup>

A compensação de Reserva Legal apenas foi inserida no Código Florestal de 1965 com a Medida Provisória nº 1.605-30, de 19 de novembro de 1998, sofrendo alterações ao longo da vigência do antigo diploma. A compensação é, em suma, uma das alternativas de regularização para o proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de vegetação nativa em extensão inferior ao mínimo legal para Reserva Legal.

Assim, a inserção da compensação foi um dos caminhos para a regularização de propriedades ou posses rurais que não conseguiam atender aos percentuais previstos na legislação. De fato, cumprir integralmente a Reserva Legal pode ser desafiador, como já discutido, considerando que, dependendo da localidade da propriedade, o percentual exigido pode ser de até oitenta por cento da propriedade rural, como no caso de imóvel rural situado em área de floresta na Amazônia Legal.

Ao flexibilizar o instituto da Reserva Legal, possibilitando que essa fosse compensada, permitiu-se que situações fáticas de irregularidade em imóveis rurais pudessem ser

---

<sup>128</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10 ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2015 (e-book: ISBN: 978-85-203-6116-0)

regularizadas. O proprietário que não atingisse o percentual mínimo poderia ou recompor a Reserva Legal de sua propriedade mediante o plantio, ou promover a condução da regeneração natural da Reserva Legal, ou ainda compensar a Reserva Legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertencesse ao mesmo ecossistema e estivesse localizada dentro do mesmo Estado e fossem de importância ecológica igual ou superior à da área compensada<sup>129</sup>.

A compensação, apesar de possuir um caráter de excepcionalidade, se tornou uma alternativa interessante para o proprietário ou possuidor que não lograsse êxito para atender ao percentual mínimo exigido para a Reserva Legal.

Marcos André Bruxel e Bruno de Andrade Christofoli interpretam que a flexibilização das regras sobre a Reserva Legal foi instituída para permitir maior efetividade no seu cumprimento a partir da regularização de inúmeras propriedades que se encontravam em situação irregular<sup>130</sup>.

Destaca-se que a Medida Provisória nº 1.956-50, de 26 de maio de 2000, inseriu o artigo 44-C ao Código Florestal Pretérito que trouxe restrições à compensação:

Art. 44-C. O proprietário ou possuidor que, a partir da vigência da Medida Provisória nº 1.736-31, de 14 de dezembro de 1998, suprimiu, total ou parcialmente florestas ou demais formas de vegetação nativa, situadas no interior de sua propriedade ou posse, sem as devidas autorizações exigidas por Lei, não pode fazer uso dos benefícios previstos no inciso III do art. 44. [compensação]

Percebe-se da leitura do artigo que houve uma preocupação em evitar que a compensação ambiental acabasse por representar uma “anistia” àqueles que reiteradamente deixassem de cumprir a lei. Assim, aqueles proprietários que tivessem suprimido vegetação nativa sem autorização devida após a edição da Medida Provisória nº 1.736-31, de 14 de dezembro de 1998<sup>131</sup>, não poderiam se utilizar da compensação ambiental. A intenção seria beneficiar apenas os proprietários não reincidentes com a opção da compensação.

---

<sup>129</sup> Redação proposta pela Medida Provisória nº 1.605-30, de 19 de novembro de 1998, ao artigo 44, § 4º do Código Florestal de 1965: “Em se tratando de reserva legal a ser instituída em áreas já comprometidas por usos alternativos do solo, o proprietário poderá optar, mediante aprovação do órgão federal de meio ambiente, pela sua compensação por outras áreas, desde que pertençam aos mesmos ecossistemas, estejam localizadas dentro do mesmo Estado e sejam de importância ecológica igual ou superior a da área compensada.”

<sup>130</sup> SAES, Marcos André Bruxel e CHRISTOFOLI, Bruno de Andrade. Política Nacional do Meio Ambiente. In: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (coord.). **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p.83.

<sup>131</sup> A Medida Provisória nº 1.736-31, de 14 de dezembro de 1998 propôs a seguinte redação ao art. 3º, §1º do Código Florestal de 1965: “A supressão total ou parcial de florestas e demais formas de vegetação permanente de que trata esta Lei, devidamente caracterizada em procedimento administrativo próprio e com prévia

Por outro lado, com a criação da compensação da Reserva Legal, houve um incentivo para que outros proprietários preservassem áreas superiores às previstas legalmente para que pudessem auferir vantagens econômicas com proprietários em déficit de Reserva Legal. Foi, nesta lógica, que foi criada a Cota de Reserva Florestal, introduzida ao ordenamento brasileiro pela Medida Provisória nº 1.956-50, de 26 de maio de 2000, que será abordada no próximo subcapítulo.

Assim, desde a Medida Provisória de 1956-50, de 26 de maio de 2000, o Código Florestal de 1965 passou a prever três formas de solucionar o déficit da Reserva Legal, que foram mantidas pelo Código Florestal de 2012<sup>132</sup>, quais sejam: a recomposição<sup>133</sup>, a regeneração<sup>134</sup> ou a compensação da Reserva Legal.

Neste trabalho, como o enfoque é na terceira forma – a compensação da Reserva Legal especificamente com a utilização da Cota de Reserva Ambiental – não será aprofundada a análise das outras alternativas para se corrigir o déficit da Reserva Legal.

### **2.3.1 Criação e modalidades da Cota de Reserva Florestal no Código Florestal de 1965**

A Cota de Reserva Florestal (“CRF”) foi introduzida ao ordenamento brasileiro pela Medida Provisória nº 1.956-50, de 26 de maio de 2000, que posteriormente se transformou na Medida Provisória 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. À época foram acrescentados dois artigos ao Código Florestal de 1965, os quais são significantes para o objeto desta dissertação e merecem a transcrição:

Art. 44-A. O proprietário rural poderá instituir servidão florestal, mediante a qual voluntariamente renuncia, em caráter permanente ou temporário, a

---

autorização do órgão federal de meio ambiente, somente será admitida quando necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, sem prejuízo do licenciamento a ser procedido pelo órgão ambiental competente.”

<sup>132</sup> Código Florestal de 2012, Art. 66. O proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente: I - recompor a Reserva Legal; II - permitir a regeneração natural da vegetação na área de Reserva Legal; III - compensar a Reserva Legal.

<sup>133</sup> A recomposição é feita a partir de um projeto apresentado pelo proprietário rural, devidamente aprovada pelo órgão ambiental, com um plano de plantio e monitoramento. No Código Florestal de 2012 é admitido na recomposição o plantio intercalado de espécies nativas com exóticas ou frutíferas, em sistema agroflorestal (art. 66, §3º).

<sup>134</sup> A regeneração natural geralmente é feita pelo isolamento da área e monitoramento. Em alguns casos, a regeneração natural pode não ser viável, por isso a importância dessa forma de corrigir o déficit da Reserva Legal ser verificada e aprovada pelo órgão ambiental.

direitos de supressão ou exploração da vegetação nativa, localizada fora da reserva legal e da área com vegetação de preservação permanente.

§ 1º A limitação ao uso da vegetação da área sob regime de servidão florestal deve ser, no mínimo, a mesma estabelecida para a Reserva Legal.

§ 2º A servidão florestal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, após anuência do órgão ambiental estadual competente, sendo vedada, durante o prazo de sua vigência, a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites da propriedade.

Art. 44-B. Fica instituída a Cota de Reserva Florestal-CRF, título representativo de vegetação nativa sob regime de servidão florestal, de Reserva Particular do Patrimônio Natural ou reserva legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais estabelecidos no art. 16 deste Código.

Parágrafo único. A regulamentação deste Código disporá sobre as características, natureza e prazo de validade do título de que trata este artigo, assim como os mecanismos que assegurem ao seu adquirente a existência e a conservação da vegetação objeto do título.

O artigo 44-B foi o único dispositivo específico dedicado à CRF, deixando seu regramento a ser feito por uma regulamentação, que, ressalte-se, nunca veio a ser feita.

Antes de adentrar com detalhes no cerne da CRF, é preciso identificar o que seria propriamente esta “Cota de Reserva Florestal”. O Código Florestal revogado, como aponta José Afonso da Silva<sup>135</sup>, limitou-se a classificá-la como um título negociável. Por consequência, houve pouca produção intelectual e doutrinária sobre o tema, tendo em vista a ínfima abordagem legal do instituto.

Pela leitura do artigo 44-B, observa-se que a CRF poderia ser enquadrada nos seguintes regimes: (i) o de servidão florestal; (ii) o de Reserva Particular do Patrimônio Natural; ou (iii) o de “reserva legal instituída voluntariamente” sobre a vegetação que exceder os percentuais mínimos de Reserva Legal previstos no artigo 16 do Código Florestal de 1965<sup>136</sup>.

<sup>135</sup> SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. 6ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2007. p. 189

<sup>136</sup> Art. 16. As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo: I - oitenta por cento, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal; II - trinta e cinco por cento, na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal, sendo no mínimo vinte por cento na propriedade e quinze por cento na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia, e seja averbada nos termos do § 7º deste artigo; III - vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País; e IV - vinte por cento, na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País.

O primeiro regime da CRF é a servidão florestal regulamentada pelo então artigo 44-A, do Código Florestal de 1965. Importante frisar que essa servidão florestal não tem relação com a servidão civil. A servidão civil, como explica Carlos Roberto Gonçalves, é:

(...) um ônus real, voluntariamente imposto a um prédio (o serviente) em favor de outro (o dominante), em virtude do qual o proprietário do primeiro perde o exercício de algum de seus direitos dominicais sobre o seu prédio, ou tolera que dele se utilize o proprietário do segundo, tornando este mais útil, ou pelo menos mais agradável.<sup>137</sup>

No Código Civil, o conceito de servidão civil está previsto no artigo 1378:

Art. 1.378, Código Civil. A servidão proporciona utilidade para o prédio dominante, e grava o prédio serviente, que pertence a diverso dono, e constitui-se mediante declaração expressa dos proprietários, ou por testamento, e subsequente registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Ademais, a servidão civil, em regra, tem como característica sua duração indefinida. Nesse ponto, Carlos Roberto Gonçalves indica que a servidão “dura indefinidamente, enquanto não extinta por alguma causa legal, ainda que os prédios passem a outros donos. Por isso, costuma-se dizer que a servidão é perpétua.”<sup>138</sup>

Tampouco há de se comparar com a servidão administrativa, que na lição da professora Odete Medauar, trata-se de um “ônus real de uso, instituído pela Administração sobre imóvel privado, para atendimento do interesse público, mediante indenização dos prejuízos efetivamente suportados.”<sup>139</sup>. Por fim, a servidão administrativa é instituída em favor do Estado para atender ao interesse público.

A servidão florestal, por sua vez, não envolve uma relação de prédio serviente e prédio dominante (servidão privada), nem mesmo um vínculo entre uma coisa serviente (o imóvel particular) e um bem de domínio público (servidão pública).

O que ocorre na servidão florestal, em verdade, é uma aparência de servidão, porque existe um vínculo entre o bem serviente (floresta) e o interesse ambiental. Dessa forma, a servidão florestal funcionaria como uma reserva de floresta no interesse do meio ambiente, que é semelhante à Reserva Legal, com a diferença que essa reserva não é legal, mas voluntária. Conforme aduz o §2º, do art. 44-A, do Código Florestal de 1965 a servidão

---

<sup>137</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, volume 5: direito das coisas**. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 425.

<sup>138</sup> Idem, p. 429.

<sup>139</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 20ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016 – (e-book).

florestal pode ser instituída por prazo determinado ou indeterminado, sendo resolúvel, pelo seu “prazo de vigência”.

Vale ressaltar que a opção da CRF sob regime de servidão florestal não é um ato tipicamente unilateral do proprietário, já que havia a necessidade da anuência do órgão ambiental competente e, em momento posterior, havia a necessidade de averbação à margem da matrícula do imóvel no Registro Imobiliário competente.

Poder-se-ia enquadrar esse ato como reflexo da administração pública de interesses privados, que consiste numa restrição à autonomia e à liberdade do particular devido ao interesse maior envolvido, que nesse caso, é o meio ambiente propriamente dito e, em última instância, à coletividade que tem o direito e dever de preservá-lo. Nesse ponto, abaixo lição de Ada Pellegrini Grinover:

Existem atos jurídicos da vida dos particulares que se revestem de importância transcendente aos limites da esfera de interesses das pessoas diretamente empenhadas, passando a interessar também à própria coletividade.<sup>140</sup>

Interessante notar que não se inseriu a servidão ambiental, mas a servidão florestal no artigo 44-B. A servidão ambiental é mais abrangente do que a servidão florestal e, portanto, tem maior potencial de aplicação. A servidão ambiental permite inclusive a proteção de outras formas de vegetação nativa, não somente as florestas. Essa, por exemplo, abrangeria formações campestres e savânicas, áreas úmidas, vegetação rupestre, restingas.

Entretanto, o Código Florestal de 1965, até a alteração da Lei nº 11.284/2006<sup>141</sup>, ficou estagnado, prevendo apenas a possibilidade de regime de servidão florestal – e não servidão ambiental – para a CRF.

A servidão ambiental seria uma renúncia voluntária do proprietário rural, em caráter temporário ou permanente, total ou parcialmente, do direito de uso, exploração ou supressão de recursos naturais existentes na propriedade, mediante a anuência do órgão ambiental.

A Lei nº 11.284/2006 inseriu o art. 9-A à PNMA, o qual caracteriza o instrumento da servidão ambiental em moldes equivalentes ao da servidão florestal, inclusive para efeitos de compensação da Reserva Legal.

---

<sup>140</sup> CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 22ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 167

<sup>141</sup> A Lei nº 11.284/2006 dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

Era preciso unificar os dois institutos (servidão ambiental e servidão florestal), mantendo as características abrangentes da servidão ambiental e, assim, criando um título representativo que pudesse abranger a servidão ambiental e detalhando outros aspectos necessários à efetividade da servidão. Essa unificação só ocorreu com a publicação do Código Florestal de 2012.

Já a segunda forma de regime prevista para a constituição da CRF seria a Reserva Particular do Patrimônio Natural (“RPPN”). A RPPN é uma das modalidades de Unidade de Conservação do grupo das Unidades de Uso Sustentável. Foi introduzida ao ordenamento jurídico pela Lei nº 9.985/2000<sup>142</sup>. Basicamente, trata-se de uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica. Posteriormente, a RPPN veio a ser regulamentada pelo Decreto nº 5.746, de 5 de abril de 2006.

Por fim, a terceira e última forma de regime da CRF seria a da “reserva legal instituída voluntariamente” que, à semelhança da servidão florestal, funcionaria como uma renúncia do proprietário aos direitos de supressão e de exploração da vegetação nativa de sua propriedade, impondo à própria área limitações de uso da mesma natureza e limites que os estabelecidos para a Reserva Legal.

O Código Florestal de 1965, ao trazer como uma das formas da compensação da Reserva Legal a aquisição de CRFs, já indicava a importância de se introduzir um instrumento, uma cota, que funcionasse como uma espécie de título negociável. Com essa cota, proprietários ou possuidores poderiam adquirir esses títulos como uma forma de compensar suas respectivas Reservas Legais que estivessem abaixo dos percentuais mínimos exigidos.

Ou seja, os produtores rurais que já tivessem suprimido a vegetação poderiam optar entre recompor a Reserva Legal ou adquirir cotas de outra propriedade. Por outro lado, os proprietários de terras, com excedente de vegetação, ou seja, áreas não utilizadas da propriedade além da Reserva Legal teriam condições de ofertar no mercado esse excedente, auferindo lucros com a conservação das florestas.

Ocorre que devido à falta de detalhamento sobre o seu funcionamento, à ausência de regulamentação nacional e a consequente insegurança jurídica, a Cota de Reserva Florestal não prosperou, sendo apenas mais um dos instrumentos inócuos no ordenamento brasileiro.

---

<sup>142</sup>A Lei nº 9.985/2000 institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)

No próximo capítulo, dentre outros tópicos, será analisada com detalhes a Cota de Reserva Ambiental do Código Florestal de 2012 e a comparação entre as modalidades previstas para a CRF e as atuais modalidades previstas para a CRA.

## **CAPÍTULO III – A COTA DE RESERVA AMBIENTAL**

Este capítulo analisará a Cota de Reserva Ambiental introduzida no Direito Brasileiro pelo Código Florestal de 2012, que substituiu a Cota de Reserva Florestal. Na análise da Cota de Reserva Ambiental, haverá o exame do papel da cota no chamado Programa de Apoio e Incentivo à Conservação e Recuperação do Meio Ambiente, previsto no Capítulo X do Código Florestal de 2012.

Ainda neste capítulo, será analisada a dinâmica estabelecida no Código Florestal de 2012 para o funcionamento da Cota de Reserva Ambiental, desde o seu requerimento, emissão, registro, negociação e cancelamento.

Neste capítulo também serão verificados os pontos em debate a respeito da constitucionalidade da Cota de Reserva Ambiental nas ações direta de inconstitucionalidade em trâmite no Supremo Tribunal Federal.

Por fim, será analisada a negociação de Cotas de Reserva Ambiental para entrega futura na Bolsa Verde do Rio, observando as potencialidades e as fragilidades dessa atuação. Serão identificados os principais players nessa negociação e estudados os desafios para a efetividade da Cota de Reserva Ambiental.

### **3.1 Considerações preliminares sobre a Cota de Reserva Ambiental**

Durante a tramitação do projeto de lei do Código Florestal de 2012, o instituto da Cota de Reserva Ambiental surgiu com o apenso do Projeto de Lei nº 3342/2008, de autoria do então deputado Homero Pereira (PR/MT). Esse projeto tinha como objetivo unificar os institutos de servidão florestal e servidão ambiental, além da criação da Cota de Reserva Ambiental.

Na justificativa do Projeto, argumentou-se sobre a necessidade de criação de uma Cota de Reserva Ambiental em substituição à Cota de Reserva Florestal, como ocorreu com a servidão ambiental e a servidão florestal. Além disso, foi defendido no Projeto de Lei que a segurança jurídica da compensação da Reserva legal poderia propiciar um maior engajamento dos proprietários rurais na preservação da vegetação.

Para ilustrar, é válida a transcrição do trecho da justificativa do Projeto de Lei nº 3342/2008<sup>143</sup>:

(...)Frente aos últimos números do desmatamento da Amazônia, uma das medidas anunciadas (porém novamente não concretizada) pelo Governo Federal foi a regulamentação da CRF, iniciativa que não geraria efeitos, pois a CRF é vinculada à servidão florestal, que não existe mais. Fica patente a necessidade de unificar os dois instrumentos, mantendo as características abrangentes da servidão ambiental, criando seu título representativo e detalhando outros aspectos necessários à efetividade da servidão.

(...)

Entendemos que, ao dar a correta definição legal ao instrumento econômico da servidão ambiental, e segurança jurídica para a compensação de reserva legal, teremos envolvimento dos proprietários rurais para conservação da vegetação natural. Isso resultará em um significativo aumento das áreas protegidas, a um custo muito baixo para o Estado brasileiro. Mesmo do ponto de vista da produção, haverá ganhos, pois será possível à propriedade com boa aptidão agrícola ocupar a maior parte das terras, pagando pela manutenção de servidão em outra propriedade, menos apta a produzir, com maiores restrições ambientais ou na qual a conservação do solo seja um aspecto mais delicado.

Ou seja, percebe-se que o embrião para a criação da Cota de Reserva Ambiental foi, na verdade, a unificação entre os institutos da servidão florestal e a servidão ambiental, já discutido no Capítulo anterior. Interessante notar que durante a tramitação do projeto de lei do “novo” Código Florestal, a ideia da Cota de Reserva Ambiental foi sendo aprimorada e diversos dispositivos foram dedicados à matéria<sup>144</sup>.

Assim, o Código Florestal de 2012 deu tratamento próprio e detalhado à Cota de Reserva Ambiental, que substituiu a Cota de Reserva Florestal<sup>145</sup>. Alterou-se também dispositivos da PNMA. O artigo 9º-A da Lei nº 6.938/1981 foi alterado, por exemplo, para que as áreas que tivessem sido instituídas na forma de servidão florestal passassem a ser consideradas como servidão ambiental, unificando os dois institutos.

---

<sup>143</sup> A Justificativa do Projeto de Lei nº 3342/2008 está disponível no sítio eletrônico: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=334BA9661C1EAD9CCD8C2D12F8AB3789.proposicoesWebExterno1?codteor=558966&filename=PL+3342/2008](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=334BA9661C1EAD9CCD8C2D12F8AB3789.proposicoesWebExterno1?codteor=558966&filename=PL+3342/2008) - acesso aos 28/01/2018.

<sup>144</sup> No Código Florestal de 2012, os artigos 44, 45, 46, 47, 48, 49 e 50 dispõem exclusivamente sobre a CRA.

<sup>145</sup> Lei nº 12.651/2012. Artigo 44 (...), §3º: A Cota de Reserva Florestal - CRF emitida nos termos do art. 44-B da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, passa a ser considerada, pelo efeito desta Lei, como Cota de Reserva Ambiental.

Diferentemente da cota do antigo diploma florestal (CRF), que possuía apenas um artigo dedicado à matéria e fazia alusão a uma futura regulamentação – que nunca ocorreu –, o Código Florestal de 2012 detalhou as características, modalidades, mecanismos, validade, forma de emissão e requisitos da Cota de Reserva Ambiental.

De fato, ainda não ocorreu a regulamentação do mecanismo da CRA<sup>146</sup>, mas já há uma minuta do futuro decreto regulamentador. Por meio de contatos telefônicos e correspondências eletrônicas com o Ministério do Meio Ambiente, foi possível obter a cópia dessa minuta, que será abordada no item 3.8 desta dissertação.

Para se mensurar o potencial de utilização da Cota de Reserva Ambiental, relevante notar que, de acordo com dados obtidos em 03 de setembro de 2015<sup>147</sup>, há um total de 7.442.515 imóveis ativos inscritos no Cadastro de Imóveis Rurais (“CAFIR”) da Receita Federal<sup>148</sup>. Do total dos imóveis ativos, 5.968.638 correspondem a imóveis com área total de até 50 hectares.

Os Estados da Bahia, do Mato Grosso, do Mato Grosso do Sul e do Pará possuem juntos 5.973 imóveis rurais com área superior a 5.000 hectares, o equivalente a 58% do total dos imóveis dessa faixa de área, que totalizam 10.375 imóveis.

A Bahia é o Estado com maior número de imóveis rurais no Brasil (1.382.390 imóveis). Desse total, 1.230.706 são imóveis com até 50 hectares. Já o Estado do Amapá e o Distrito Federal são as unidades federativas que possuem o menor número de imóveis rurais. Juntos possuem 15.408 imóveis ativos no CAFIR.

Ressalte-se que para os efeitos da Lei Federal nº 9.393<sup>149</sup>, de 19 de dezembro de 1996, considera-se imóvel rural a área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras localizadas na zona rural do município. Já a área contínua é a área total do prédio rústico, mesmo que fisicamente dividida por rua, estrada, rodovia, ferrovia ou por canal ou curso de água. A expressão “área contínua” tem o sentido de continuidade econômica, de utilidade econômica e de aproveitamento do imóvel rural.

Deve-se levar em consideração que, em relação à Reserva Legal, o Código Florestal de 2012 determina, em seu artigo 67, que para os imóveis rurais que detinham, em 22 de julho de 2008, área de até 4 (quatro) módulos fiscais e que possuam remanescente de vegetação

---

<sup>146</sup> Até a data da conclusão desta dissertação.

<sup>147</sup> As informações relativas ao CAFIR foram obtidas no sítio eletrônico oficial do CAFIR: [http://www.cadastrorural.gov.br/estatisticas/cafir-cadastro-de-imoveis-rurais/copy\\_of\\_total-de-imoveis-ativos-no-cadastro-de-imoveis-rurais-cafir-da-rfb-sao-7-442.515](http://www.cadastrorural.gov.br/estatisticas/cafir-cadastro-de-imoveis-rurais/copy_of_total-de-imoveis-ativos-no-cadastro-de-imoveis-rurais-cafir-da-rfb-sao-7-442.515) - acesso aos 23.11.2017

<sup>148</sup> O Cadastro de Imóveis Rurais é o cadastro administrado pela Receita Federal do Brasil, com informações referentes aos imóveis rurais do país, seus titulares e, se for o caso, os condôminos e possuidores.

<sup>149</sup> Lei Federal nº 9.393/1996 dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

nativa em percentuais inferiores ao mínimo legal, a Reserva Legal será constituída com a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008.

Como pequena digressão, é relevante registrar que 22 de julho de 2008 é a data do Decreto Federal nº 6.514, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente. Assim, em outras palavras, o raciocínio é de que se houve supressão da vegetação da Reserva Legal em imóveis rurais de até 4 (quatro) módulos fiscais, antes do Decreto nº 6.514/2008, ou seja, antes da nova tipificação de infrações administrativas, haverá a isenção de compensação da Reserva Legal, já que essa será constituída com a vegetação nativa existente até a data de 22 de julho de 2008.

Os imóveis rurais de até 4 módulos fiscais são considerados “pequena propriedade rural”<sup>150</sup>. Os módulos fiscais são unidades de medida, expresso em hectares, que variam em cada município, sendo determinado levando-se em conta os seguintes fatores: (i) o tipo de exploração predominante no Município; (ii) a renda obtida no tipo de exploração predominante; (iii) outras explorações existentes no Município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; e (iv) o conceito de propriedade familiar<sup>151</sup>.

O tamanho do módulo fiscal pode variar substancialmente em cada município. De acordo com os índices básicos de 2013 do INCRA<sup>152</sup>, uma unidade de módulo fiscal, em diversos municípios do Estado do Amazonas, equivale a 100 hectares<sup>153</sup>. Assim, é possível que uma área rural, no município de Ipixuna no Estado do Amazonas, de 4 módulos fiscais – equivalente a 400 hectares (4.000.000 metros quadrados) – seja considerada como uma pequena propriedade rural e, portanto, com isenção de correção do déficit de Reserva Legal considerando o marco legal de 22 de julho de 2008.

De acordo com o Código Florestal de 2012<sup>154</sup>, os proprietários ou possuidores de imóveis rurais poderão provar situações consolidadas por documentos tais como a descrição de fatos históricos de ocupação da região, registros de comercialização, dados agropecuários da atividade, contratos e documentos bancários relativos à produção e “por todos os outros meios de prova em direito admitidos”.

Além disso, o artigo 68 do Código Florestal de 2012 estabeleceu que os proprietários ou possuidores de imóveis rurais que realizaram supressão de vegetação nativa respeitando os

<sup>150</sup> Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, art. 4º, inciso IV.

<sup>151</sup> Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, art. 50.

<sup>152</sup> Disponível em: [http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/indices-cadastrais/indices\\_basicos\\_2013\\_por\\_municipio.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/indices-cadastrais/indices_basicos_2013_por_municipio.pdf) - acesso aos 12 de janeiro de 2018.

<sup>153</sup> Por exemplo, Tabatinga, Tapauá, Tefé, Tonantins, Uarini, Uruará, Novo Airão, Novo Aripuanã, Ipixuna.

<sup>154</sup> Lei Federal nº 12.651/2012, Artigo 68, §1º.

percentuais de Reserva Legal previstos pela legislação em vigor à época em que ocorreu a supressão são dispensados de promover a recomposição, compensação ou regeneração correspondente. Sobre esse ponto, o professor Paulo de Bessa Antunes reflete sobre a importância do dispositivo para a segurança jurídica nos imóveis rurais:

O caput do artigo [68] estabelece uma importantíssima medida de direito intertemporal que é o reconhecimento expresso e claro que a Reserva Legal é parte integrante da propriedade rural e que a sua observância deve se dar de acordo com a época de abertura da matrícula do imóvel rural. Qualquer alteração posterior da área de Reserva Legal, isto é, o aumento do percentual a ser mantido com vegetação nativa, embora aplicável ao proprietário somente poderá ser exigido com a cabal indenização da produção provada e sua projeção para o futuro. Se é certo que a lei nova dispõe para o futuro, ela deve respeitar os direitos regularmente adquiridos, ou indenizá-los.<sup>155</sup>

Se o cerne da Cota de Reserva Ambiental é compensar o déficit de vegetação nativa da Reserva Legal, é certo que esses exemplos de isenção da necessidade de compensação podem influenciar no mercado das CRAs. Por exemplo, as áreas isentas poderão ser passíveis de constituição de CRAs, o que aumentará a oferta.

Para proprietários ou possuidores de imóveis rurais na Amazônia Legal, em que o percentual da Reserva Legal é de 80%, o Código Florestal de 2012 permite que proprietários que possuam índice acima de 50 % de cobertura florestal e que, podendo suprimir a vegetação em época que o percentual da Reserva Legal era menor, não o fizeram, poderão utilizar o excedente como Cota de Reserva Ambiental.

Art. 68 (...) §2º Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais, na Amazônia Legal, e seus herdeiros necessários que possuam índice de Reserva Legal maior que 50% (cinquenta por cento) de cobertura florestal e não realizaram a supressão da vegetação nos percentuais previstos pela legislação em vigor à época poderão utilizar a área excedente de Reserva Legal também para fins de constituição de servidão ambiental, Cota de Reserva Ambiental - CRA e outros instrumentos congêneres previstos nesta Lei.

Em outras palavras, haverá casos de proprietários, na Amazônia Legal, que poderão utilizar o percentual de isenção para a constituição da Cota de Reserva Ambiental – ou seja, certos proprietários poderão constituir CRAs para negociação, com a consequente vantagem econômica, sem precisar exceder a proteção legal que já é exigida – 80% de Reserva Legal na Amazônia Legal).

---

<sup>155</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao Novo Código Florestal**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2014, p. 334.

A Cota de Reserva Ambiental, por ser um instrumento econômico, está sujeita, como todo mercado, a uma balança entre a demanda e a oferta. Essa possibilidade prevista no artigo 68, §2º, do Código Florestal poderá ser um incentivo a proprietários rurais a respeitar o percentual exigido, não pelo receio de punição, mas pela real possibilidade de se obter retorno financeiro com a conservação da Reserva Legal.

Como instrumento econômico, a Cota de Reserva Ambiental visa modernizar as questões florestais, sobretudo, os mecanismos de regularização dos imóveis rurais com déficit de cobertura de vegetação. Assim, é também uma alternativa aos mecanismos de comando e controle clássicos.

A bióloga Ilidia Juras salienta que o uso de mecanismos de comando e controle possuem um alto custo operacional e baixa efetividade, demonstrando a necessidade da utilização de instrumentos econômicos para questões ambientais.

[os] mecanismos tradicionais de comando e controle, de alto custo operacional e baixa efetividade, não são suficientes, como a prática tem demonstrado, para reverter a degradação do meio ambiente e tomar o rumo do desenvolvimento limpo. É imprescindível que o País avance na promoção de instrumentos econômicos capazes de incorporar o custo ambiental a produtos e serviços, permitindo ao mercado a absorção, de fato, do conceito da sustentabilidade. É preciso que sejam considerados os valores sociais e ecológicos que o bem ambiental disponibiliza aos empreendedores e à sociedade.<sup>156</sup>

Nessa lógica de alternativas aos mecanismos de comando e controle clássico, no próximo item será discutido o Programa de Apoio e Incentivo à Conservação e Recuperação do Meio Ambiente.

### **3.2 O Programa de Apoio e Incentivo à Conservação e Recuperação do Meio Ambiente**

A Cota de Reserva Ambiental está inserida no Capítulo X, intitulado de “Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente”. Apesar de possuir esse título, questiona-se se o termo “preservação” é, do ponto de vista técnico, o mais adequado. Isso porque há uma diferença entre os termos preservação e conservação.

---

<sup>156</sup> JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins. **Uso de instrumentos econômicos para a gestão ambiental: Países da OCDE e América Latina**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2009, p. 7

De acordo com a Lei Federal nº 9.985/2000 (Lei do SNUC), tem-se que a definição de “conservação da natureza” é relacionada ao conceito de desenvolvimento sustentável, tendo em vista que se admite a interferência humana na natureza e a produção de benefícios:

Art. 2º (...) inciso II - conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral.

Já o conceito de “preservação” consiste no “conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem à proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais”<sup>157</sup>. Ou seja, o conceito de preservação está relacionado a uma certa intocabilidade da natureza.

Por essa diferença, optou-se, neste trabalho, por se utilizar o termo “conservação” e a nomenclatura de Programa de Apoio e Incentivo à Conservação do Meio Ambiente” (“PAICMA”).

No Capítulo X do Código Florestal de 2012 é autorizado ao Poder Executivo federal a instituição do PAICMA, bem como a adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável.

O professor americano Christopher Stone aborda a importância da análise econômica e, novamente, a necessidade de aproximar as questões ambientais à economia:

Apesar das dificuldades de identificar resultados eficientes, ressalte-se que, em um mundo em que tantos desejos não são cumpridos, e em que há tanta pobreza, não podemos considerar o meio ambiente e suas peculiaridades infinitamente valiosas(...) Assim, os custos e os benefícios da proteção ambiental devem ser comparados constantemente com as demandas concorrentes. A análise econômica fornece a melhor maneira única de estimar esses compromissos em vista. Na verdade, é uma pena que a análise econômica seja tão comumente desprezada pelos ambientalistas que, de alguma forma, tem a crença de que o pensamento econômico e o pensamento ambiental são inerentemente opostos.<sup>158</sup>

<sup>157</sup> Lei Federal nº 9.985/2000, artigo 2º, inciso V.

<sup>158</sup> Tradução livre do original “Despite the difficulties of identifying efficient outcomes, the principle is worth remembering: in a world in which so many desires are unfulfilled, and in which there is so much poverty, we cannot regard the environment and its amenities to be infinitely valuable (...) Hence, the costs and benefits of environmental protection – as best we can estimate them – have to be compared constantly with competing demands. Economic analysis provides the best single way to keep these compromises in view. Indeed, it is a shame that economic analysis is so commonly disparaged by environmentalists who have somehow gotten the

Uma das linhas de ação descritas para o PAICMA é o pagamento ou incentivo a serviços ambientais<sup>159</sup> como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, tais como, isolada ou cumulativamente: a) o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono; b) a conservação da beleza cênica natural; c) a conservação da biodiversidade; d) a conservação das águas e dos serviços hídricos; e) a regulação do clima; f) a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico; g) a conservação e o melhoramento do solo e h) a manutenção de APPs, de Reserva Legal e de uso restrito.

Outra linha de ação é a compensação pelas medidas de conservação ambiental<sup>160</sup>, utilizando-se dos seguintes instrumentos, dentre outros: a) obtenção de crédito agrícola, em todas as suas modalidades, com taxas de juros menores, bem como limites e prazos maiores que os praticados no mercado; b) contratação do seguro agrícola em condições melhores que as praticadas no mercado; c) dedução das APPs, de Reserva Legal e de uso restrito da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (“ITR”), gerando créditos tributários; d) destinação de parte dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água para a manutenção, recuperação ou recomposição das APPs, de Reserva Legal e de uso restrito na bacia de geração da receita; e) linhas de financiamento para atender iniciativas de preservação voluntária de vegetação nativa, proteção de espécies da flora nativa ameaçadas de extinção, manejo florestal e agroflorestal sustentável realizados na propriedade ou posse rural, ou recuperação de áreas degradadas; f) isenção de impostos para os principais insumos e equipamentos, tais como: fios de arame, postes de madeira tratada, bombas d’água, trado de perfuração de solo, dentre outros utilizados para os processos de recuperação e manutenção das APPs, de Reserva Legal e de uso restrito;

Uma terceira linha de ação prevista é a criação de incentivos para comercialização, inovação e aceleração das ações de recuperação, conservação e uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação nativa<sup>161</sup>, tais como: participação preferencial nos programas de apoio à comercialização da produção agrícola e destinação de recursos para a pesquisa científica e tecnológica e a extensão rural relacionadas à melhoria da qualidade ambiental.

---

idea that economic thinking and environmental thinking are inherently opposed.” - STONE, Christopher D. **The Gnat is Older than Man: Global Environment and Human Agenda**. New Jersey: Princeton University Press, 1993, pp.149-150

<sup>159</sup> Lei Federal nº 12.651/2012, Art. 41, inciso I.

<sup>160</sup> Lei Federal nº 12.651/2012, Art. 41, inciso II.

<sup>161</sup> Lei Federal nº 12.651/2012, Art. 41, inciso III.

O professor Paulo Affonso Leme Machado, ao discorrer sobre o PAICMA, explica que o programa busca premiar aquele que contribui para o meio ambiente:

O programa de apoio e de incentivo à preservação e à recuperação ambiental fundamenta-se na função social da propriedade, fazendo com que a propriedade privada rural seja adequadamente utilizada, contribuindo para o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (...) O referido programa traduz um reconhecimento da sociedade, através de uma ação governamental, premiando quem mais contribui para o meio ambiente.<sup>162</sup>

Na mesma linha, Roberta Jardim de Moraes e Lucas Tamer Milaré abordam que a conservação do meio ambiente está diretamente relacionada à uma política econômica de incentivos e estímulos.

Por certo o programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente (...) desponta como a mais festejada iniciativa da nova Lei Florestal, já que consagra no ordenamento jurídico pátrio, tendência já muito debatida nos fóruns internacionais, no sentido que a preservação do meio ambiente está diretamente relacionada à criação de uma política econômica de estímulos e incentivos destinada a remunerar o conservador.<sup>163</sup>

Assim, o PAICMA, previsto no Capítulo X do Código Florestal de 2012, confirma a necessidade da utilização de instrumentos de incentivos a comportamentos, aproximando definitivamente a Economia com a Ecologia. Não à toa a Cota de Reserva Ambiental está inserida nesse capítulo.

De fato, os professores Paulo Affonso Leme Machado *et al.* esclarecem que

O Novo Diploma Florestal trilhou, em vários aspectos, as diretrizes do que se designa hoje de “economia verde”. Isso diz respeito, entre outras questões, aos mecanismos econômicos voltados ao desenvolvimento sustentável. A concretização das bases do desenvolvimento sustentável passa por um ajuste na ordem econômica e incorporação de mecanismos econômicos para promover a proteção ambiental.<sup>164</sup>

É certo também que as medidas previstas para o PAICMA podem ser interpretadas como ações de uma política pública de incentivos a comportamentos benéficos ao meio

<sup>162</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2015, pp. 902-903

<sup>163</sup> MORAIS, Roberta Jardim; MILARÉ, Lucas Tamer. Comentários aos artigos 41 a 42 do Código Florestal de 2012. *In*: MACHADO, Paulo Affonso Leme; MILARÉ, Édis (Coordenadores). **Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 e MedProv 571, de 25 de maio de 2012**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 347.

<sup>164</sup> SARLET, Ingo Wolfgang ; MACHADO, Paulo Affonso Leme; FENSTERSEIFER, Tiago. **Constituição e legislação ambiental comentadas**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 715.

ambiente e também de regularização para problemas ambientais. Como, por exemplo, o pagamento por serviços ambientais, a isenção de impostos para os principais insumos e equipamentos, dedução de áreas para o cálculo do ITR.

O Código Florestal de 2012 ao normatizar essas ações demonstra a relação existente entre Direito e as Políticas Públicas. Nas palavras do professor da Universidade de São Paulo, Diogo Coutinho, o Direito seria uma “tecnologia de construção e operação de políticas públicas”<sup>165</sup> e continua ao explicar que

(...) por conta disso, seja de forma instrumental, como *medium*, seja para definir os “pontos de chegada” ou objetivo das políticas e situá-las no ordenamento, seja para prover arranjos institucionais ou para construir canais de *accountability* e participação, o Direito permeia intensamente as políticas públicas em todas as suas fases ou ciclos: na identificação do problema (que pode ser ele próprio um gargalo jurídico), na definição da agenda para enfrenta-lo, na concepção de propostas, na implementação das ações e na análise e avaliação dos programas.<sup>166</sup>

Dessa forma, a ideia da Cota de Reserva Ambiental como um instrumento econômico utilizado para a compra e venda de títulos para a compensação de déficit da Reserva Legal é também um braço de uma política pública que visa regularizar inúmeros imóveis rurais irregulares no país.

De acordo com pesquisa elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (“IPEA”)<sup>167</sup>, com base em dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (“INCRA”) considerando o ano de 2010, há a estimativa de aproximadamente 18,4 milhões de hectares de área desmatada a ser recuperada ou compensada como parcela da Reserva Legal nos imóveis:

**Tabela 1<sup>168</sup> – Relação de Passivos de Reserva Legal em cada bioma**

<b>Biomias</b>	<b>Passivo de RL em imóveis rurais com até 4 módulos fiscais (em ha)</b>	<b>Passivo de RL em imóveis rurais maiores que 4 módulos fiscais (em ha)</b>
<b>Amazônia</b>	18.001.536,63	12.473.410,56

<sup>165</sup> COUTINHO, Diogo R. O Direito nas Políticas Públicas. In: Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria. (Org.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. 1ed.São Paulo e Rio de Janeiro: Editora Unesp e Editora Fiocruz, 2013, v. 1, p. 193.

<sup>166</sup> Idem.

<sup>167</sup> Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110616\\_comunicadoipea96.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110616_comunicadoipea96.pdf), página 10 - acesso em 12 de janeiro de 2017.

<sup>168</sup> Tabela criada pela Autora.

<b>Caatinga</b>	3.778.547,48	1.174.357,09
<b>Cerrado</b>	3.092.085,57	2.861.706,66
<b>Mata Atlântica</b>	3.914.645,19	1.370.563,64
<b>Pampa</b>	787.415,16	478.474,22
<b>Pantanal</b>	8.943,90	30.514,65
<b>TOTAL</b>	29.583.173,93	18.389.026,82

Em uma breve análise dos dados acima, é facilmente identificado o enorme passivo existente em relação à Reserva Legal nos diversos biomas do Brasil, sobretudo na Amazônia, onde, não por coincidência, a Reserva Legal possui o maior percentual exigido (80%). Por causa do elevado percentual, os proprietários e possuidores rurais dessas regiões têm pouca adesão ao cumprimento das obrigações relativas à Reserva Legal. Como já abordado no item 2.3 desta dissertação, a discussão sobre a legitimidade da Reserva Legal, necessariamente, pressupõe uma discussão sobre legitimidade de títulos<sup>169</sup>.

Uma vez identificado o problema – enorme passivo de Reserva Legal nos imóveis rurais – o PAICMA assume às vezes de uma política pública, ao apresentar propostas e ações de incentivos a serem implementadas como parte de uma política pública para a regularização das áreas desmatadas irregularmente.

No próximo item, discute-se a natureza jurídica da Cota de Reserva Ambiental.

### 3.3 Natureza jurídica da Cota de Reserva Ambiental

A CRA é entendida por Édis Milaré como um novo instrumento econômico para a preservação e a recuperação da vegetação nativa:

A Cota de Reserva Ambiental materializa a finalidade do Código Florestal de fomentar a “preservação e a recuperação da vegetação nativa” [art. 1-A, inciso VIII, Lei nº 12.651/2012], uma vez que sua função consiste em oferecer contrapartida econômica ao proprietário que preserva e recupera sua área. Infere-se daí que os proprietários de áreas com vegetação nativa passíveis de originar Cotas de Reserva Ambiental passam, a partir da edição da nova lei florestal, a contar com um estímulo econômico para manter a floresta “de pé”.<sup>170</sup>

<sup>169</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. 1ª Edição. São Paulo: Atlas, 2011, 144-145.

<sup>170</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10ª ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2015 (e-book: ISBN: 978-85-203-6116-0)

Como definido no Código Florestal de 2012, a Cota de Reserva Ambiental é um título nominativo representativo de área com vegetação nativa. Seria, então, a CRA um título de crédito?

Para o melhor entendimento da natureza jurídica do instrumento, é necessário analisar os dispositivos do Capítulo IV (“Do Título Nominativo”), do Título VIII (“Dos Títulos de Crédito”), do Código Civil<sup>171</sup>.

Pela leitura do caput do artigo 921 do Código Civil, percebe-se que o título nominativo se dá em favor de pessoa cujo nome deve constar no registro do emitente. Ressalte-se que o título nunca poderá ser ao portador, inclusive por vedação expressa em lei e por razões fiscais<sup>172</sup>.

Por ser a Cota de Reserva Ambiental um título nominativo, questiona-se se haveria natureza cambiária. Nesse sentido, o professor Paulo de Bessa Antunes reforça que a “matéria referente à natureza jurídica do título representativo da Cota de Reserva Ambiental deve ser vista à luz do Direito Comercial, mais especificamente dos títulos de crédito”<sup>173</sup>.

Para tanto se faz necessário analisar a principiologia dos títulos de crédito no geral. Pela definição de título de crédito<sup>174</sup>, os princípios fundamentais dos títulos de crédito são a autonomia, literalidade e cartularidade.

Primeiramente, identifica-se que as Cotas de Reserva Ambiental não são regidas pelo princípio da autonomia. O principal motivo é que as Cotas de Reserva Ambiental são títulos representativos de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação, ou seja, são títulos representativos de bens (vegetação nativa), tendo sua constituição e validade vinculadas à vegetação, não havendo autonomia do título.

---

<sup>171</sup> Código Civil. **Art. 921.** É título nominativo o emitido em favor de pessoa cujo nome conste no registro do emitente. **Art. 922.** Transfere-se o título nominativo mediante termo, em registro do emitente, assinado pelo proprietário e pelo adquirente. **Art. 923.** O título nominativo também pode ser transferido por endosso que contenha o nome do endossatário. § 1º A transferência mediante endosso só tem eficácia perante o emitente, uma vez feita a competente averbação em seu registro, podendo o emitente exigir do endossatário que comprove a autenticidade da assinatura do endossante. § 2º O endossatário, legitimado por série regular e ininterrupta de endossos, tem o direito de obter a averbação no registro do emitente, comprovada a autenticidade das assinaturas de todos os endossantes. § 3º Caso o título original contenha o nome do primitivo proprietário, tem direito o adquirente a obter do emitente novo título, em seu nome, devendo a emissão do novo título constar no registro do emitente.

<sup>172</sup> A Lei 8.021/1990, que dispõe sobre a identificação dos contribuintes para fins fiscais veda a emissão de títulos ao portador. Hoje a única exceção em nossa legislação cambiária de título ao portador é o cheque no valor máximo de R\$100,00 (art. 69, Lei nº 9.069/1995).

<sup>173</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao Novo Código Florestal.** 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2014, p. 273.

<sup>174</sup> Código Civil, art. 887. O título de crédito, documento necessário ao exercício do direito literal e autônomo nele contido, somente produz efeito quando preencha os requisitos da lei.

Em relação à literalidade, a Cota de Reserva Ambiental, de fato, como dito acima, é um título representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação, que se enquadre em uma das modalidades previstas de instituição. Assim, as Cotas de Reserva Ambiental atenderiam ao princípio da literalidade, posto que se faz necessário mencionar tais informações no título.

O último princípio fundamental dos títulos de créditos é a cartularidade, que vem sendo mitigada ao longo do tempo, grande parte pelos avanços tecnológicos, que permitem a emissão de títulos inclusive de forma virtual. As Cotas de Reserva Ambiental deverão ser negociadas em bolsas de mercadoria ou sistema de registro de liquidação financeira de ativos, o que se dará, provavelmente, sem a necessidade de tradição da cártula, mas de forma escritural. É o que ocorre, por exemplo, com as ações, debêntures e outros valores mobiliários.

Entende-se que a despeito da necessidade de averbação no Registro Geral de Imóveis (“RGI”), a negociação da CRA pode ser feita de forma eletrônica, por meio, por exemplo, de plataformas online. Assim, as Cotas de Reserva Ambiental não são necessariamente regidas pela cartularidade.

Após essa breve análise dos princípios, em relação à natureza jurídica, é que as Cotas de Reserva Ambiental, apesar da semelhança, não possuem natureza jurídica de títulos de crédito propriamente ditos, mas de títulos *sui generis*.

### **3.4 Da imprescindibilidade do Cadastro Ambiental Rural para a Cota de Reserva Ambiental**

A Cota de Reserva Ambiental só poderá ser criada após a inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (“CAR”), por expressa determinação do Código Florestal de 2012:

Art. 44 (...) § 1º A emissão de CRA será feita mediante requerimento do proprietário, após inclusão do imóvel no CAR e laudo comprobatório emitido pelo próprio órgão ambiental ou por entidade credenciada, assegurado o controle do órgão federal competente do Sisnama, na forma de ato do Chefe do Poder Executivo.

O CAR, criado pelo Código Florestal de 2012, é um registro público eletrônico obrigatório para todos os imóveis rurais, destinado a integrar informações sobre a localização das reservas legais e das APPs dos imóveis. Com a criação do CAR, o proprietário ficou

desobrigado a averbar a reserva legal no cartório de Registro de Imóveis<sup>175</sup>. Ressalte-se que o dispositivo que exige a averbação da Reserva Legal na Lei de Registros Públicos (Lei Federal nº 6.015/1973) não foi expressamente revogado<sup>176</sup>.

Sobre o artigo 55, do Decreto Federal nº 6.514/2008, que define como infração administrativa a ausência de averbação da Reserva Legal, prevendo as penalidades e advertência ou de multa<sup>177</sup>, haveria certa confusão se esse tipo administrativo teria sido revogado tacitamente ou não. Na posição de Édís Milaré, houve a revogação tácita:

uma vez que a averbação cartorial, como desenhada originalmente, não será mais obrigatória, força convir que o art. 55 do Dec. 6.514/2009, que tipifica como infração administrativa “deixar de averbar a Reserva legal”, fica tacitamente revogado, já que incompatível com a nova situação jurídica criada pela Lei 12.651/2012.<sup>178</sup>

Já o professor Paulo de Bessa Antunes entende que a obrigação da averbação da Reserva Legal permanece:

(...) o registro da Reserva Legal no Cadastro Ambiental Rural (...) teria abolido a necessidade de averbação da Reserva Legal junto à matrícula do imóvel. Contudo, não é assim que, em meu entendimento, a matéria está posta. Com efeito a Reserva Legal é uma obrigação que acompanha o imóvel rural e, portanto, a sua existência deve ser averbada no mesmo local no qual se encontra registrado o imóvel, como uma medida de lógica, razoabilidade e, sobretudo, juridicidade.<sup>179</sup>

Nessa lógica, se a obrigação pela averbação da Reserva Legal permanece, logo, a infração do Decreto nº 6.514/2008 também estaria com eficácia plena.

Nesta dissertação, tende-se a se filiar à interpretação dada pelo professor Paulo Affonso Leme Machado, o qual defende que a inscrição da Reserva Legal é uma obrigação legal, e seu descumprimento constitui uma ilicitude administrativa<sup>180</sup>, mas que tal

<sup>175</sup> Código Florestal de 2012, art. 18. (...)§ 4º O registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis, sendo que, no período entre a data da publicação desta Lei e o registro no CAR, o proprietário ou possuidor rural que desejar fazer a averbação terá direito à gratuidade deste ato.

<sup>176</sup> Lei Federal nº 6.015/1973, art. 167 - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos. (...)II - a averbação: (...) 22. da reserva legal.

<sup>177</sup> Art. 55. Deixar de averbar a reserva legal: Penalidade de advertência e multa diária de R\$ 50,00 (cinquenta reais) a R\$ 500,00 (quinhentos reais) por hectare ou fração da área de reserva legal.

<sup>178</sup> MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 10ª ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2015 (e-book: ISBN: 978-85-203-6116-0)

<sup>179</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao Novo Código Florestal**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2014, p. 208.

<sup>180</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2015, p. 923.

inscrição/averbação passou a ser no Cadastro Ambiental Rural. Assim, a infração administrativa do artigo 55 do Decreto Federal nº 6.514/2008 seria relacionada à ausência de averbação no CAR e não no Registro de Imóveis Rurais.

A ideia de um Cadastro Ambiental Rural eletrônico e obrigatório para todos os imóveis rurais surgiu com pretensões elevadas, considerando o tamanho e as peculiaridades das diversas regiões do país. De fato, a urgência do CAR era um instrumento importante também para o mapeamento dos problemas ambientais e a implementação de políticas públicas:

O desconhecimento das propriedades rurais no Brasil, em termos de titularidade, limites físicos e características ambientais era uma das maiores fragilidades para o planejamento e a implementação efetiva de políticas do governo, tanto na defesa do meio ambiente quanto na produção agropecuária. (...) pode-se afirmar que o conhecimento da localização das propriedades e posses rurais em todos o País terá uma utilidade significativa para o planejamento de políticas públicas de proteção ambiental.<sup>181</sup>

Sobre a função tecnológica do CAR, o professor Paulo Affonso Leme Machado expõe a importância da criação de um banco de dados:

A finalidade tecnológica do CAR é integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo uma base de dados. Essa base de dados tem diversos fins: controle, monitoramento, planejamento ambiental, planejamento econômico e combate ao desmatamento.<sup>182</sup>

Sobre o prazo para a implantação do Cadastro Ambiental Rural, a redação original do artigo 29, §3º do Código Florestal de 2012 estabelecia que a inscrição no CAR seria obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, “devendo ser requerida no prazo de 1 (um) ano contado da sua implantação, prorrogável, uma única vez, por igual período por ato do Chefe do Poder Executivo.”

Poucos meses depois da publicação do Código Florestal de 2012, foi publicado o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, que dispôs sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, além de estabelecer normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental. O artigo 21 do referido decreto estabeleceu que

---

<sup>181</sup> TRENNEPOHL, Curt. Comentários aos artigos 29 e 30 do Código Florestal de 2012. *In*: MACHADO, Paulo Affonso Leme; MILARÉ, Édís (Coordenadores). **Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 e MedProv 571, de 25 de maio de 2012**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, pp. 294-295.

<sup>182</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2015, p. 921.

ato do Ministro de Estado do Meio Ambiente estabeleceria a data a partir da qual o CAR seria considerado implantado e detalharia as informações e os documentos necessários à inscrição no CAR.

Quase dois anos depois, tal ato foi publicado pelo Ministério do Meio Ambiente. Assim, a Instrução Normativa MMA nº 02, de 05 de maio de 2014, em seu artigo 64, determinou que o CAR deveria ser considerado implementado na data da publicação da Instrução Normativa, ou seja, em 06 de maio de 2014.

Considerando que o CAR foi implementado em 06 de maio de 2014, o prazo para a inscrição encerrar-se-ia em 06 de maio de 2015. Dias antes dessa data, foi publicado o Decreto nº 8.439, de 29 de abril de 2015, que delegou a competência ao Ministro de Estado do Meio Ambiente para a prorrogação do prazo para a inscrição no CAR.

Assim, dias depois, o prazo para a inscrição no CAR foi prorrogado até 05 de maio de 2016, pela Portaria do MMA nº 100, de 04 de maio de 2015.

As prorrogações não pararam por aí. A Lei Federal nº 13.295, de 14 de junho de 2016, alterou o §3º do artigo 29 para determinar que a inscrição no CAR poderia ser requerida até o 31 de dezembro de 2017. Novamente, poucos dias antes do termo final, por meio do Decreto nº 9.257, de 29 de dezembro de 2017, houve a prorrogação mais uma vez do prazo de inscrição do Cadastro Ambiental Rural, que até o momento deverá ser finalizada no prazo de 31 de maio de 2018.

Sobre essa nova prorrogação, o diretor geral do Serviço Florestal Brasileiro (“SFB”), órgão responsável pelo Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural, Raimundo Deusdará, declarou que a prorrogação visou atender às pequenas propriedades e posses rurais e às áreas de povos e comunidades tradicionais que ainda não tinham se inscrito o cadastro<sup>183</sup>.

Ainda de acordo com o SFB<sup>184</sup>, até 31 de dezembro de 2017, já tinham sido cadastrados mais de 4.7 milhões de imóveis rurais, totalizando uma área de 431.619.972 hectares inseridos na base de dados do sistema.

A importância do Cadastro Ambiental Rural para a efetividade da Cota de Reserva Ambiental é fundamental, seja por expressa determinação legal, seja por questões práticas. Quando todos os imóveis rurais estiverem inscritos no CAR, haverá instrumentos para um melhor mapeamento dos passivos ambientais nos imóveis rurais e, especialmente em relação ao objeto de estudo desta dissertação, dos déficits de Reserva Legal.

---

<sup>183</sup> Informação disponível no sítio eletrônico oficial do Serviço Florestal Brasileiro: <http://www.florestal.gov.br/component/content/article?id=1182> – acesso aos 20 de janeiro de 2018.

<sup>184</sup> Informação disponível no sítio eletrônico do Serviço Florestal Brasileiro: <http://www.florestal.gov.br/numeros-do-car> – acesso aos 20 de janeiro de 2018.

Com esse banco de dados poderá ser feita uma fiscalização mais efetiva, um incentivo maior à adesão das medidas compensatórias pelos proprietários rurais e, conseqüentemente, um maior apelo à utilização da Cota de Reserva Ambiental, seja para o lado do vendedor das Cotas, seja pelo lado do comprador.

Na entrevista, via correspondência eletrônica, com o Ministro do MMA, José Sarney Filho, foi feito o questionamento se haveria, de fato, condições práticas para um controle dos dados do Cadastro Ambiental Rural para fins de fiscalização de descumprimento da Reserva Legal. A resposta dada foi que:

O Ministério do Meio Ambiente e o Serviço Florestal Brasileiro têm despendido esforços para garantir que de fato o lastro da vegetação associado à CRA será monitorado. Podemos afirmar que haverá o controle de cumprimento da Reserva Legal, pois já há ferramentas no SICAR que estarão cumprindo este papel de monitoramento da vegetação.

Se a expectativa do Ministro do MMA se tornar realidade, o Cadastro Ambiental Rural será ferramenta imprescindível para a fiscalização das áreas rurais, o que irá favorecer o mercado das Cotas de Reserva Ambiental, devido ao aumento da demanda pela compensação do déficit de Reserva Legal.

No próximo item serão discutidas as modalidades previstas para a criação da Cota de Reserva Ambiental no Código Florestal de 2012.

### **3.5 Modalidades da Cota de Reserva Ambiental**

De acordo com os incisos do artigo 44, do Código Florestal de 2012, há quatro modalidades de Cota de Reserva Ambiental, quais sejam: (i) sob regime de servidão ambiental; (ii) correspondente à área de Reserva Legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais mínimos exigidos; (iii) protegida na forma de RPPN e (iv) existente em propriedade rural localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público que ainda não tenha sido desapropriada.

Entendemos que haveria ainda uma quinta modalidade prevista no § 4º, do artigo 44, do Código Florestal de 2012, que admite a instituição de CRA na vegetação nativa que integra a Reserva Legal das pequenas propriedades ou posses rurais familiares, assim compreendidas pela Lei nº 11.326/2006.

Antes de adentrarmos em cada uma das modalidades da Cota de Reserva Ambiental, apresenta-se abaixo quadro comparativo entre as formas possíveis de CRF previstas Código Florestal de 1965 e as de CRA previstas no Código Florestal de 2012:

**Tabela 2<sup>185</sup> – Quadro comparativo entre as modalidades da CRF e da CRA**

<b>Modalidades de CRF (Código Florestal de 1965)</b>	<b>Modalidades de CRA (Código Florestal de 2012)</b>
(i) o de servidão florestal; (ii) o de RPPN; (iii) o de “reserva legal instituída voluntariamente” sobre a vegetação que exceder os percentuais mínimos de reserva legal	(i) sob regime de servidão ambiental; (ii) correspondente à área de Reserva Legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais mínimos exigidos; (iii) protegida na forma de RPPN; (iv) existente em propriedade rural localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público que ainda não tenha sido desapropriada; (v) vegetação nativa que integra a Reserva Legal das pequenas propriedades ou posses rurais familiares.

Do quadro comparativo, percebe-se que a Cota de Reserva Ambiental, na verdade, absorveu todas as três espécies previstas para a revogada Cota de Reserva Florestal e, além disso, acrescentou duas modalidades novas: a “existente em propriedade rural localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público que ainda não tenha sido desapropriada” e a “vegetação nativa que integra a Reserva Legal das pequenas propriedades ou posses rurais familiares”.

Feita essa breve comparação, far-se-á uma breve análise sobre cada modalidade da Cota de Reserva Ambiental.

A primeira modalidade é a do regime de servidão ambiental. A servidão ambiental consiste numa limitação do uso de toda ou de parte da propriedade com o intuito de preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes. Essa restrição ao uso ou à exploração da vegetação da área sob servidão ambiental deve ser, no mínimo, a mesma estabelecida para a Reserva Legal.

Conforme dispõe o artigo 9º da Lei da PNMA, a servidão ambiental pode ser temporária ou perpétua. Quando temporária, possuirá prazo mínimo de 15 anos. Quando for perpétua equivale, para fins creditícios, tributários e de acesso aos recursos de fundos

<sup>185</sup> Tabela elaborada pela Autora.

públicos, a uma RPPN. Durante o prazo de vigência da servidão ambiental, a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão do imóvel a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites do imóvel.

A servidão ambiental pode ainda ser onerosa ou gratuita. Assim, o detentor da servidão ambiental poderá aliená-la, cedê-la ou transferi-la, total ou parcialmente, em favor de outro proprietário ou de entidade pública ou privada que tenha a conservação ambiental como fim social.

A servidão ambiental é criada por instrumento ou termo de instituição da servidão, que deve possuir alguns elementos obrigatórios<sup>186</sup>, quais sejam: (i) memorial descritivo da área da servidão ambiental, contendo pelo menos um ponto de amarração georreferenciado; (ii) objeto da servidão ambiental; (iii) direitos e deveres do proprietário ou possuidor instituidor e (iv) prazo durante o qual a área permanecerá como servidão ambiental.

A alienação, cessão ou transferência da servidão ambiental deve ser feita por meio de contrato que deve conter no mínimo as seguintes informações<sup>187</sup>: (i) a delimitação da área submetida à preservação, conservação ou recuperação ambiental; (ii) o objeto da servidão ambiental; (iii) os direitos e deveres do proprietário instituidor e dos futuros adquirentes ou sucessores; (iv) os direitos e deveres do detentor da servidão ambiental; (v) os benefícios de ordem econômica do instituidor e do detentor da servidão ambiental; (vi) a previsão legal para garantir o seu cumprimento, inclusive medidas judiciais necessárias, em caso de ser descumprido.

Por expressa determinação do artigo 9º-A, §4º da Lei da PNMA, tanto o termo de instituição da servidão ambiental, quanto o contrato de alienação, cessão ou transferência da servidão ambiental devem ser averbados na matrícula do imóvel no registro de imóveis competente. Na hipótese de compensação de Reserva Legal, a servidão ambiental deve ser averbada na matrícula de todos os imóveis envolvidos para garantir a publicidade e possibilitar a fiscalização do órgão ambiental.

A área de servidão ambiental é isenta do pagamento do ITR nos termos do art. 10, inciso II, alínea d, da Lei nº 9.393/1996.

A segunda modalidade da Cota de Reserva Ambiental é aquela correspondente à área de Reserva Legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais mínimos exigidos. O legislador pretendeu estimular e beneficiar economicamente o proprietário ou possuidor rural que preserva espontaneamente mais do que o exigido na lei.

---

<sup>186</sup> Artigo 9º-A, §1º da Lei da PNMA.

<sup>187</sup> Requisitos previstos no art. 9º-C da Lei da PNMA.

A terceira modalidade da Cota de Reserva Ambiental é a da RPPN. A Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma unidade de conservação do grupo das Unidades de Uso Sustentável do SNUC, que se destinam à compatibilização entre a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. É uma unidade de conservação de domínio privado, com o objetivo de conservar a diversidade biológica, gravada com perpetuidade, por intermédio de Termo de Compromisso averbado à margem da inscrição no RGI. É voluntariamente instituída pelo proprietário do imóvel, o que denota mais uma vez a intenção do legislador em premiar aquele que preserva além do exigido. Depois de averbada, a RPPN só poderá ser extinta ou ter seus limites recuados mediante lei específica.

A quarta modalidade da Cota de Reserva Ambiental é aquela existente em propriedade rural localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público que ainda não tenha sido desapropriada. De acordo com a Lei do SNUC, são unidades de conservação exclusivamente de domínio público, que, quando localizadas em áreas particulares, precisam ter as áreas desapropriadas: a Estação Ecológica, a Reserva Biológica, o Parque Nacional, a Floresta Nacional, a Reserva Extrativista, a Reserva de Fauna e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

Vale lembrar que a instituição de unidade de conservação de domínio público – em terras particulares – gera a pretensão indenizatória decorrente da desapropriação. Com a previsão de possibilidade de instituição de CRA para as unidades de conservação que ainda não tenham sido desapropriadas, há o oferecimento de benefício econômico para aqueles proprietários que possuem unidades de conservação em suas propriedades e que ainda esperam o processo demorado da desapropriação e indenização para se tornarem de domínio público.

A *contrario sensu*, aqueles proprietários rurais que possuíam dentro de suas áreas particulares unidades de conservação, que passaram a ser de domínio público, pois já desapropriadas, conseqüentemente, não terão direito, obviamente, de instituir a cota de reserva ambiental, já que aquelas áreas já não mais pertencem ao particular.

Essa quarta modalidade é uma das mais discutida pelos estudiosos do tema, isso porque a possibilidade de compensação da Reserva Legal, mediante doação ao poder público de área localizada dentro de uma Unidade de Conservação, pode desvirtuar a função da

Reserva Legal, ao transferir para o proprietário uma responsabilidade do Estado: a manutenção da biodiversidade em Unidade de Conservação sob sua responsabilidade<sup>188</sup>.

O professor Paulo de Bessa Antunes, sobre essa quarta modalidade, salienta o erro técnico do dispositivo ao explicar o

(...) equívoco que, seguidamente, vem sendo praticado: considerar como de domínio público os imóveis situados em Unidades de Conservação “que ainda não tenha sido desapropriada”. É elementar que domínio público significa propriedade pública, e se a desapropriação não foi efetivada, não há propriedade pública.<sup>189</sup>

De fato, erros técnicos dão margem a equívocos na interpretação dos dispositivos e devem ser corrigidos.

Ainda sobre essa quarta modalidade, o professor Paulo de Bessa Antunes apresenta alguns pontos relevantes que merecem atenção:

Ademais, uma vez emitida a CRA e, posteriormente, ocorrendo a desapropriação do imóvel com a sua efetiva incorporação ao patrimônio público, desaparece o título, perde seu valor? Como fica o terceiro que dele faça uso legítimo?<sup>190</sup>

O Código Florestal de 2012 é omissivo em relação às questões apontadas acima. Entende-se que uma alternativa será o cancelamento da CRA, com a abertura de prazo razoável para que o beneficiário da CRA prejudicado com o cancelamento se regularize novamente, adquirindo, por exemplo, outra Cota de Reserva Ambiental ou adotando alguma outra forma de compensação.

Essas peculiaridades da quarta modalidade fazem com que a negociação de uma CRA dessa espécie não seja tão simples em comparação como as outras modalidades, considerando o risco inerente de cancelamento da CRA quando houver a desapropriação.

A última modalidade de Cota de Reserva Ambiental é aquela representativa de vegetação nativa que integra a Reserva Legal dos imóveis de pequena propriedade ou posse rural familiar. Essa pequena propriedade ou posse rural é aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária.

---

<sup>188</sup> SILVA, José Antonio Aleixo da (Coord.). **O Código Florestal e a Ciência**: Contribuições para o Diálogo. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Academia Brasileira de Ciências. Organização Grupo de Trabalho do Código Florestal. 2. ed. rev. – São Paulo: SBPC, 2012, p. 111.

<sup>189</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao Novo Código Florestal**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2014, p. 275.

<sup>190</sup> Idem.

Para serem classificados como agricultores familiares precisam atender alguns requisitos previstos na Lei nº 11.326/2006, quais sejam: (i) não deter, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais; (ii) utilizar predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; (iii) ter percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; e (iv) dirigir seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Essa modalidade se mostra como oportunidade do desenvolvimento socioeconômico das comunidades de pequenos proprietários ou possuidores rurais familiares, que poderão ter na Cota de Reserva Ambiental uma oportunidade de auferir renda extra, negociando com possíveis interessados em adquiri-las ou com sociedades empresárias que se proponham a intermediar esta negociação.

Todavia, vale refletir que, pela definição legal, como visto acima, um dos requisitos para ser considerado como agricultor familiar é que a área não seja maior do que quatro módulos fiscais. O módulo fiscal, como já abordado, pode variar substancialmente em um mesmo bioma a depender do tamanho adotado por cada município.

Feito esse panorama sobre as modalidades da Cota de Reserva Ambiental, necessário se discutir alguns casos específicos sobre a possibilidade de criação da Cota de Reserva Ambiental.

### **3.6 Casos peculiares da Reserva Legal e CRAs**

Em algumas situações o Código Florestal de 2012 autoriza ou a redução do percentual de Reserva Legal ou mesmo a isenção da Reserva Legal para determinadas atividades e empreendimentos. Nesses casos, aqueles que voluntariamente instituírem a Reserva Legal poderão utilizar essas áreas para a criação de Cotas de Reserva Ambiental.

O Código Florestal de 2012 determina, por exemplo, que em algumas hipóteses é admitida ao poder público reduzir a Reserva Legal em até 50%, nas áreas de florestas, localizadas na Amazônia Legal.

A primeira dessas hipóteses é na ocasião do Município ter mais de 50% da área ocupada por unidades de conservação da natureza de domínio público e por terras indígenas

homologadas<sup>191</sup>. Nesse caso específico a redução do percentual deve se dar exclusivamente para fins de recomposição.

A segunda hipótese, prevista no §5º, do artigo 12 do Código Florestal de 2012, é na ocasião de um determinado Estado ter Zoneamento Ecológico-Econômico (“ZEE”)<sup>192</sup> aprovado e mais de 65% do seu território ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público e por terras indígenas homologadas.

No artigo 13, inciso I, do Código Florestal está a terceira hipótese, que se dá quando o ZEE estadual indicar a possibilidade de redução da Reserva Legal de imóveis com área rural consolidada<sup>193</sup>. Nesse caso, a redução deverá ser feita exclusivamente para fins de regularização, mediante recomposição, regeneração ou compensação.

Nesses três casos em que há a possibilidade de redução da Reserva Legal na Amazônia Legal, o percentual a ser atingido por ser menor do que os previstos em condições não-excepcionais, pode se tornar um atrativo e uma oportunidade para proprietários rurais investirem na conservação de áreas para negociar com cotas de reserva ambiental.

Além dessas hipóteses, o artigo 15 do Código Florestal de 2012 admite o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo do percentual da Reserva Legal do imóvel. Para isso é necessário o preenchimento de alguns requisitos, quais sejam: (i) o benefício previsto não pode implicar na conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo; (ii) a área a ser computada deve estar conservada ou em processo de recuperação, conforme comprovação do proprietário ao órgão estadual integrante do SISNAMA; e (iii) o proprietário ou possuidor deve ter requerido inclusão do imóvel no CAR. Se com esse cômputo se ultrapassar os limites mínimos de Reserva Legal, poder-se-ia utilizar o excedente de vegetação para a instituição de CRA.

Ainda há uma outra situação peculiar interessante. O Código Florestal de 2012 alterou a redação do art. 35 da Lei do Bioma Mata Atlântica (Lei Federal nº 11.428/2006) para incluir expressamente a possibilidade de instituição da CRA:

---

<sup>191</sup> Art. 12, §4º do Código Florestal de 2012.

<sup>192</sup> O Zoneamento Ecológico-Econômico é um instrumento de racionalização da ocupação dos espaços e de redirecionamento das atividades econômicas. O ZEE serve como subsídio a estratégias e ações para a elaboração e execução de planos regionais de busca do desenvolvimento sustentável. (IBGE. **Vocabulário Básico de Recursos Naturais e Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. 2ª Edição, Rio de Janeiro: IBGE, 2004, p. 322. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/vocabulario.pdf> - acesso aos 11 de janeiro de 2018)

<sup>193</sup> Art.3º, inciso IV da Lei nº 12.651: área rural consolidada: área 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 pousio.

Art. 35, Lei nº 11.428/2006: A conservação, em imóvel rural ou urbano, da vegetação primária ou da vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração do Bioma Mata Atlântica cumpre função social e é de interesse público, podendo, a critério do proprietário, as áreas sujeitas à restrição de que trata esta Lei ser computadas para efeito da Reserva Legal e seu excedente utilizado para fins de compensação ambiental ou instituição de Cota de Reserva Ambiental - CRA.

No caso acima, poder-se-ia admitir a criação de uma Cota de Reserva Ambiental em imóvel urbano, uma situação completamente atípica, tendo em vista que, nessa hipótese, a CRA será utilizada para compensar uma Reserva Legal, obrigatoriamente localizada em imóvel rural.

Ainda há hipóteses de isenção da Reserva Legal para determinadas atividades consideradas essenciais, como é o caso de empreendimentos de abastecimento público de água, tratamento de esgoto, ou em áreas para exploração de energia hidráulica, ou para a implantação e ampliação de capacidade de rodovias e ferrovias.

Lei Federal nº 12.651/2012

Art. 12 (...) § 6º Os empreendimentos de abastecimento público de água e tratamento de esgoto não estão sujeitos à constituição de Reserva Legal.

§ 7º Não será exigido Reserva Legal relativa às áreas adquiridas ou desapropriadas por detentor de concessão, permissão ou autorização para exploração de potencial de energia hidráulica, nas quais funcionem empreendimentos de geração de energia elétrica, subestações ou sejam instaladas linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica.

§ 8º Não será exigido Reserva Legal relativa às áreas adquiridas ou desapropriadas com o objetivo de implantação e ampliação de capacidade de rodovias e ferrovias.

Assim, na hipótese de instituição voluntária de Reserva Legal para as hipóteses acima, em que o Código Florestal de 2012 dispensa a sua necessidade, também haverá a possibilidade de criação de Cotas de Reserva Ambiental.

Vale ainda mencionar a possibilidade de aumento da Reserva Legal para cumprimento de metas nacionais de proteção à biodiversidade ou de redução de emissão de gases de efeito estufa, prevista no artigo 13 do Código Florestal de 2012:

Art. 13. Quando indicado pelo Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE estadual, realizado segundo metodologia unificada, o poder público federal poderá:(...) II - ampliar as áreas de Reserva Legal em até 50% (cinquenta por cento) dos percentuais previstos nesta Lei, para cumprimento de metas nacionais de proteção à biodiversidade ou de redução de emissão de gases de efeito estufa.

Esse é um ponto sensível, tendo em vista que, como alerta o professor Paulo de Bessa Antunes, a intervenção na propriedade é matéria reservada à lei, e que somente a lei poderia dispor sobre tal ampliação e não ato administrativo do poder executivo<sup>194</sup>.

Além disso, o aumento em até 50% da Reserva Legal, faz com que se reduza a área passível de instituição da Cota de Reserva Ambiental, podendo ser criadas situações que afetam a segurança jurídica<sup>195</sup>. Por exemplo, em uma situação hipotética, um proprietário de determinado imóvel rural pode ter negociado ou ter criado a expectativa de negociar Cotas de Reserva Ambiental nas áreas excedentes de vegetação nativa de sua propriedade e ser surpreendido com um aumento da Reserva Legal – consequentemente uma redução ou mesmo uma retirada do excedente – para “cumprimento de metas nacionais de proteção à biodiversidade ou de redução de emissão de gases de efeito estufa”. Entende-se que, nesse caso hipotético, o proprietário poderá requerer uma indenização pelos prejuízos que vier a ter.

No próximo tópico, serão analisados os trâmites e requisitos para a negociação da Cota de Reserva Ambiental.

### 3.7 Negociação da Cota de Reserva Ambiental

Para se examinar os pontos delicados sobre a negociação Cota de Reserva Ambiental, faz-se necessário analisar as fases que antecedem à negociação, quais sejam as etapas de requerimento, emissão da CRA e registro da CRA. Após, far-se-á um exame crítico a respeito da negociação das CRAs.

Primeiro, o Código Florestal de 2012 determinou que cada CRA corresponderá a 1 (um) hectare, podendo esse ser: (i) de área com vegetação nativa primária ou com vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração ou recomposição ou (ii) de áreas de recomposição mediante reflorestamento com espécies nativas.

A possibilidade de constituição de CRA em áreas de vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração ou recomposição pode, sem dúvidas, ser entendida como um incentivo aos proprietários a iniciarem seus processos de recomposição. Todavia, causa certa estranheza o fato de ser autorizado utilizar uma cota, representativa de uma vegetação em fase

---

<sup>194</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Comentários aos Artigos 12 a 16 do Código Florestal de 2012. In: MACHADO, Paulo Affonso Leme; MILARÉ, Édís (Coordenadores). **Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 e MedProv 571, de 25 de maio de 2012**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 236.

<sup>195</sup> CRFB, Art. 5º (...), inciso XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

de regeneração ou recomposição, para compensar um déficit da Reserva Legal em outro imóvel rural. Isso porque na Reserva Legal pressupõe-se, pelo seu conceito e objetivos, que a área esteja totalmente regenerada ou recomposta.

De acordo com o artigo 46, §2º, do Código Florestal de 2012 nos casos de regeneração ou recomposição, a CRA não poderá ser emitida pelo órgão ambiental competente quando essas forem improváveis ou inviáveis. Tais evidências serão analisadas com base em declaração do proprietário e em vistoria de campo.

Nesse sentido, o professor Paulo de Bessa Antunes destaca a importância da fiscalização, sobretudo a vistoria em campo, para monitorar a legitimidade das Cotas de Reserva Ambiental:

(...) é necessário que sejam feitas auditorias periódicas nas terras oferecidas para CRA, a fim de que se evite emissão de CRAs inconsistentes e sem a necessária representatividade ambiental. Cabe ao proprietário do imóvel informar o estágio de vegetação, mediante laudo técnico ofertado por profissional habilitado, o qual será avaliado pelo órgão de controle ambiental, com vistoria em campo obrigatória (...). A vistoria em campo deverá, inclusive, avaliar as condições de recomposição e regeneração, negando a emissão da CRA nas hipóteses de baixa probabilidade ou inviabilidade.<sup>196</sup>

A primeira etapa, ou seja, a fase de requerimento da Cota de Reserva Ambiental, deverá ser feita pelo proprietário ao órgão competente do SISNAMA mediante a apresentação de proposta, que deve conter diversos documentos, dentre eles: certidão atualizada da matrícula do imóvel expedida pelo registro de imóveis competente; cédula de identidade do proprietário, quando se tratar de pessoa natural; ato de designação de responsável, quando se tratar de pessoa jurídica; certidão negativa de débitos do ITR; 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.

Dessas exigências, pode-se constatar que a proposta de Cota de Reserva Ambiental poderá ser feita por pessoa natural ou jurídica. Ademais o memorial descritivo deve ter todo o detalhamento da área a ser vinculada ao título até mesmo para critérios de fiscalização e controle de que aquela área está sendo de fato preservada.

---

<sup>196</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao Novo Código Florestal**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2014, p. 278.

É possível notar que, na prática, as CRAs só podem ser emitidas a partir de áreas com títulos de propriedade registrados em cartório. Assim, os posseiros de imóveis rurais, apesar de obrigados a instituírem e manterem a Reserva Legal, não estarão aptos a requerer Cotas de Reserva Ambiental.

Outrossim, é necessário juntar laudo comprobatório de enquadramento em uma das modalidades de Cota de Reserva Ambiental. Esse laudo, por expressa disposição do artigo 44, §1º, do Novo Código Florestal, será emitido pelo órgão ambiental ou por entidade devidamente cadastrada. Interessante notar que, normalmente, laudos, que instruem os processos administrativos ambientais não sancionatórios, são de incumbência do próprio interessado, que muitas vezes contratam especialistas para a elaboração dos referidos laudos.

Por um lado, a elaboração do laudo pelo próprio órgão ambiental pode ser positiva já que se evita possíveis fraudes do interessado em instituir uma CRA. Por outro lado, todavia, pode contrariar o princípio da eficiência do processo administrativo<sup>197</sup>, tendo em vista a maior demanda que os órgãos ambientais passarão a ter, com o maior volume de trabalho, além do consequente aumento da morosidade para os despachos e conclusões. Pensando nisso, o legislador já previu a possibilidade de delegação dessa função a entidades especializadas<sup>198</sup>.

Além disso, outro ponto que pode trazer ineficiência é que essa elaboração do laudo comprobatório passará inevitavelmente por um requerimento do interessado. Assim, basicamente o interessado deverá solicitar o laudo comprobatório e aguardar a sua elaboração. Após deverá juntá-lo com os demais documentos, apresentando a proposta de instituição de CRA, que será analisada em novo procedimento administrativo.

Depois da análise técnica, o órgão ambiental poderá: (i) deferir o pedido, momento em que se passará para a próxima etapa, qual seja, a emissão; (ii) indeferir o pedido quando a regeneração ou recomposição da área forem improváveis ou inviáveis ou (iii) determinar a apresentação de complementação ou retificação de documentação apresentada.

Basicamente, após a aprovação da proposta, o órgão competente do SISNAMA emitirá a CRA, identificando: (i) número da CRA no sistema único de controle; (ii) nome do proprietário rural da área vinculada ao título; (iii) dimensão da localização exata da área vinculada ao título, com memorial descritivo contendo pelo menos um ponto de amarração

---

<sup>197</sup> Art. 37, CRFB.

<sup>198</sup> Código Florestal de 2012, Art. 44 (...)§ 1º A emissão de CRA será feita mediante requerimento do proprietário, após inclusão do imóvel no CAR e laudo comprobatório emitido pelo próprio órgão ambiental ou por entidade credenciada, assegurado o controle do órgão federal competente do Sisnama, na forma de ato do Chefe do Poder Executivo.

georreferenciado; (iv) bioma correspondente à área vinculada ao título; (v) classificação da área (*e.g.*: vegetação nativa primária, vegetação secundária, etc).

De acordo com as provisões do artigo 66, §6º do Código Florestal de 2012, as áreas a serem utilizadas para a compensação na Cota de Reserva Ambiental 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 e (iii) se fora do Estado, estar localizadas em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.

Em relação à necessidade da compensação da CRA ser no mesmo bioma, importante destacar que o próprio título da CRA conterá o bioma correspondente à área vinculada ao título.

Nesse ponto, vale trazer o conceito de bioma para compreender a razão desse aspecto ser um requisito para a negociação da CRA:

[bioma é o] conjunto de diferentes ecossistemas com certo nível de homogeneidade. É constituído por comunidades biológicas, populações de organismos da fauna e da flora que interagem entre si e também com o ambiente físico chamado biótopo. Os biomas são: florestas tropicais úmidas; tundras; desertos árticos; florestas pluviais, subtropicais ou temperadas; áreas mediterrâneas; prados tropicais ou savanas; florestas temperadas de coníferas; desertos quentes; prados temperados; florestas tropicais secas; e desertos frios. Existem também os sistemas mistos que combinam características de dois ou mais biomas. Os biomas podem ser divididos ainda em: aquáticos, do qual fazem parte a plataforma continental, recifes de coral, zonas oceânicas, praias e dunas; e terrestres. Estes últimos são constituídos, basicamente, por três grupos de seres: os produtores (vegetais), consumidores (animais) e decompositores (fungos, bactérias).<sup>199</sup>

Há alguns biomas brasileiros considerados, inclusive, como “patrimônio nacional” pela Carta Magna, tamanha a sua importância ecológica para o país:

CRFB, art. 225. (...) § 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

A lógica do requisito de equivalência de biomas na compensação pela CRA é uma tentativa de que a compensação não macule as características de cada ecossistema e considere

---

<sup>199</sup> PONTUAL, H. D. Agência do Senado. **Glossário do Código Florestal**. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/codigoflorestal/news/entenda-os-principaistermos-utilizados-na-discussao-do-novo-codigo-florestal> - Acesso em 09/12/2017.

as peculiaridades de cada bioma. *A contrario sensu*, não será admitida a compensação da Reserva Legal do bioma Pantanal, por exemplo, por CRAs do bioma cerrado.

Mesmo assim, há fortes críticas a essa possibilidade de compensação no mesmo bioma. Para algumas instituições, como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, a compensação deveria ser feita considerando a microbacia ou bacias próximas:

Com base no conhecimento disponível, a recomendação mais pertinente é orientar que a compensação da RL seja feita o mais próximo possível da área com déficit, considerando a própria microbacia ou mesmo microbacias ou bacias próximas, mas de mesma equivalência ecológica e não permitir indistintamente a compensação no bioma, sem nenhum mecanismo claramente definido para assegurar os aspectos ecológicos e até econômicos dessa compensação.<sup>200</sup>

E ainda há a crítica de que “qualquer compensação de perda da RL em uma região realizada em outra área não repõe os serviços ecossistêmicos que a RL perdida prestava na sua área original, nem impede a degradação ambiental progressiva que tal perda provoca.”<sup>201</sup>

De fato, a compensação da Reserva Legal, como ensina o professor Paulo Affonso Leme Machado, é “medida especial que deve ser analisada com rigor e publicidade, para que não se torne inócua como, também, contra a isonomia em relação a proprietários ou possuidores que cumprem estritamente a legislação ambiental”<sup>202</sup>.

O Código Florestal de 2012 admitiu, em situações excepcionais, que a compensação da Reserva Legal por Cotas de Reserva Ambiental seja feita em Estados distintos, desde que no mesmo bioma. Assim, essa situação só é possível em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.

De acordo com o artigo 66, §7º, do Código Florestal de 2012, a definição das áreas prioritárias em outros Estados tem como objetivo favorecer a recuperação de bacias hidrográficas “excessivamente desmatadas, a criação de corredores ecológicos, a conservação de grandes áreas protegidas e a conservação ou recuperação de ecossistemas ou espécies ameaçadas.”

---

<sup>200</sup> SILVA, José Antonio Aleixo da (Coord.). **O Código Florestal e a Ciência: Contribuições para o Diálogo**. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Academia Brasileira de Ciências. Organização Grupo de Trabalho do Código Florestal. 2. ed. rev. –São Paulo: SBPC, 2012, pp. 112-113.

<sup>201</sup> SILVA, José Antonio Aleixo da (Coord.). **O Código Florestal e a Ciência: Contribuições para o Diálogo**. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Academia Brasileira de Ciências. Organização Grupo de Trabalho do Código Florestal. 2. ed. rev. –São Paulo: SBPC, 2012, p. 111.

<sup>202</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22ª edição. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 923.

Mais uma vez é nítida a relação com as políticas públicas. Isso porque a indicação de áreas prioritárias pelo poder público é uma forma de definição de agenda para a política pública de recuperação de áreas excessivamente desmatadas.

Em reflexão sobre a compensação por CRA em Estados distintos, o Diretor de Operações e Presidente da BV-Rio, Dr. Mauricio de Moura Costa, na entrevista presencial realizada no dia 24 de novembro de 2017, ponderou:

Afinal, qual é a relevância das divisões políticas de um Estado com a geografia ambiental? As fronteiras dos Estados são arbitrárias. A questão geopolítica é diferente da questão ambiental. Temos que ter uma visão mais abrangente sobre isso. Em uma área de vocação agrícola, por exemplo, se um proprietário não conseguir atingir o percentual mínimo da Reservas Legais, é muito provável que os seus vizinhos estarão na mesma situação. Então, impedir que a compensação da Reserva Legal seja feita em outro local, e mesmo em outro Estado, não irá resolver o problema da questão do passivo de Reserva Legal. Do ponto de vista ambiental, é mais vantajoso restringir a compensação para que se promova a regeneração natural da Reserva Legal? Nem sempre. Do que adianta um proprietário deixar de fazer uso agrícola de sua área para fazer uma bolha de Reserva Legal, completamente isolada? Às vezes, compensar a Reserva Legal em outra área, e até em outro Estado, é muito melhor do ponto de vista ecológico, por conectar corredores e mosaicos ecológicos, que desconhecem fronteiras geopolíticas.<sup>203</sup>  
(informação verbal)

Interpelado sobre esse ponto, o Ministro do MMA na entrevista concedida via correspondência eletrônica afirmou que, apesar de ser possível a utilização de CRA em Estados distintos, “(...) nos casos em que os estados julguem que a compensação em outro estado não é a melhor alternativa de regularização ambiental, eles podem ser mais restritivos em suas legislações estaduais.”

Nesse sentido, o Ministro do MMA citou, em sua resposta, o Estado do Mato Grosso, que pelo Decreto nº 420<sup>204</sup>, de 05 de fevereiro de 2016, havia determinado que a compensação em Estados distintos só seria possível se não houvesse mais áreas disponíveis para a compensação no Mato Grosso:

Artigo 47. Os imóveis rurais que possuem déficit de Reserva Legal, somente poderão valer-se de compensação em imóveis localizados em outros Estados da Federação quando não houver mais áreas disponíveis para compensação no Estado de Mato Grosso, devidamente atestado pela SEMA,

---

<sup>203</sup> Entrevista presencial. Transcrição de trecho da entrevista feita pela Autora.

<sup>204</sup> O Decreto nº 1.031, de 02 de junho de 2017, do Estado do Mato Grosso, revogou expressamente o Decreto nº 420/2016. Note que não há mais essa disposição a respeito da utilização da CRA em outros Estados apenas em situações em que não houvesse mais áreas disponíveis.

e após justificativa técnica apresentada pelo interessado e aprovada pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA.

Como abordado, após a aprovação da proposta para a criação da CRA, haverá um número da CRA identificado no chamado “sistema único de controle”<sup>205</sup>. Ocorre que não há definição legal do que seria esse sistema único. Poder-se-ia interpretar que tal Sistema Único de Controle seria, em verdade, o próprio Sistema de Cadastro Ambiental Rural (“SICAR”), que irá funcionar como uma ferramenta nacional destinada ao gerenciamento de todas as informações ambientais dos imóveis rurais<sup>206</sup>.

No entanto, na entrevista concedida pelo Ministro do MMA, José Sarney Filho, sobre esse ponto foi relatado que:

O MMA/SFB está trabalhando, em conjunto com o MF [Ministério da Fazenda] e outras instituições, numa regulamentação e especificação de tal sistema único de controle, que terá âmbito nacional, para registro e controle de todas as negociações do título, interligado a outros sistemas existentes (como, por exemplo, o da BM&F/B3, e o SICAR).

Ou seja, esse é mais um ponto que está pendente para a efetividade da Cota de Reserva Ambiental. A negociação antes do esclarecimento do que seria esse sistema único de controle pode ser questionável do ponto de vista legal, tendo em vista ser uma exigência explícita do Código Florestal de 2012.

Uma vez emitida a CRA, o vínculo de área em relação à CRA deverá ser averbado na matrícula do respectivo imóvel no registro de imóveis competente. Sendo que, no caso de utilização da CRA para compensação da Reserva Legal, haverá a necessidade de averbação também na matrícula do imóvel beneficiário da compensação.

Apesar de ser nítida a intenção de melhorar o controle e fiscalização das transações de cotas de reserva ambiental com o registro nas matrículas dos imóveis do alienante e do beneficiário, entende-se que essa obrigação pode dificultar a rapidez de circulação que se pretendia com a Cota de Reserva Ambiental.

O Ministro do MMA, José Sarney Filho, ao ser indagado na entrevista via correspondência eletrônica, limitou-se a dizer que “a obrigatoriedade da averbação é uma exigência legal com a qual o mercado terá que lidar, agilizando os trâmites, para que a CRA mantenha uma rápida circulação.”

<sup>205</sup> Art. 45, §2º, inciso I do Código Florestal de 2012.

<sup>206</sup> Art. 2º, Decreto nº 7.830/2012: Para os efeitos deste Decreto entende-se por: I- Sistema de Cadastro Ambiental Rural - SICAR - sistema eletrônico de âmbito nacional destinado ao gerenciamento de informações ambientais dos imóveis rurais; (...)

Diante da resposta pouco objetiva do Ministro, não se sabe ao certo como o mercado poderá “agilizar os trâmites” para possibilitar a rapidez na circulação da Cota de Reserva Ambiental. É provável que esse ponto precise ser revisitado quando a demanda por CRAs crescer.

Outra inovação inédita na legislação florestal, foi a previsão da obrigatoriedade do registro da CRA pelo órgão emitente, no prazo de 30 dias, contados da data da sua emissão, em bolsas de mercadorias de âmbito nacional ou em sistemas de registro e de liquidação financeira de ativos autorizados pelo Banco Central do Brasil.

Esse ponto deve ser observado com mais atenção na medida em que o legislador quis abranger a incidência das cotas de reserva ambiental não apenas como a função de ser utilizada para a compensação de Reserva Legal, mas também para ser negociada em mercados nacionais e internacionais.

Seria, então, a CRA um valor mobiliário? A Lei Federal nº 6.385/1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e criou a Comissão de Valores Mobiliários (“CVM”), em seu artigo 2º determina quais são os valores mobiliários sujeitos à supervisão da CVM:

Art. 2º São valores mobiliários sujeitos ao regime desta Lei:

- I - as ações, debêntures e bônus de subscrição;
- II- os cupons, direitos, recibos de subscrição e certificados de desdobramento relativos aos valores mobiliários referidos no inciso II;
- III - os certificados de depósito de valores mobiliários;
- IV - as cédulas de debêntures;
- V - as cotas de fundos de investimento em valores mobiliários ou de clubes de investimento em quaisquer ativos;
- VI - as notas comerciais;
- VII - os contratos futuros, de opções e outros derivativos, cujos ativos subjacentes sejam valores mobiliários;
- VIII - outros contratos derivativos, independentemente dos ativos subjacentes; e
- IX - quando ofertados publicamente, quaisquer outros títulos ou contratos de investimento coletivo, que gerem direito de participação, de parceria ou de remuneração, inclusive resultante de prestação de serviços, cujos rendimentos advêm do esforço do empreendedor ou de terceiros.

Pela análise do artigo 2º, da Lei Federal nº 6.385/1976, nota-se que a CRA não se está na lista como um valor mobiliário, apenas se fosse possível enquadrar a CRA no conceito de contrato de investimento coletivo previsto no inciso IX.

Nesse sentido, após contatos telefônicos e envio de correspondências eletrônicas, tivemos acesso ao posicionamento da CVM frente à consulta sobre esse ponto<sup>207</sup>. No Parecer nº 364/2015/PFE-CVM/PGF/AGU, datado de 19 de janeiro de 2015, da Procuradoria Federal Especializada junto à CVM, houve a manifestação a respeito das seguintes questões: (i) caracterização das CRAs como valores mobiliários; (ii) caracterização dos contratos futuros de CRA como valores mobiliários; (iii) caracterização das CRA como valores mobiliários em caso de seu registro e negociação em ambiente para negociação em mercado secundário e (iv) na regulamentação aplicável à negociação da CRA em mercado secundário, no caso de ser caracterizado como valor mobiliário.

No primeiro ponto, a CVM se posicionou que as CRA, como previstas no Código Florestal de 2012, não são valores mobiliários. No segundo ponto, a CVM argumentou que os contratos futuros de CRA devem ser considerados valores mobiliários, na condição específica de contratos derivativos. No terceiro ponto, a CVM afirmou que o mero registro e negociação secundária das CRA, por si só, não têm o condão de transformar esses instrumentos em valores mobiliários, já que não haveria elementos caracterizadores de um contrato de investimento coletivo. Por fim, sobre o último ponto, a CVM asseverou que, por não se tratar de valor mobiliário, não haveria legislação aplicável à negociação das CRAs em mercado secundário.

No mesmo sentido, na entrevista concedida via correspondência eletrônica, o Ministro do MMA, José Sarney Filho, afirmou que “não há espaço, de imediato, para a interferência da Comissão de Valores Mobiliários nos títulos da CRA, dado não se tratar de valor mobiliário.”

Especificamente sobre a negociação, a CRA pode ser transferida, onerosa ou gratuitamente, à pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, mediante termo assinado pelo titular da CRA e pelo adquirente. O termo de transferência da CRA só produzirá efeitos após ser registrado no sistema único de controle<sup>208</sup>. Novamente o Código Florestal de 2012 menciona o sistema único de controle, sem detalhá-lo.

Ainda sobre a negociação das cotas, ressalta-se que a transmissão *inter vivos* ou *causa mortis* do imóvel não elimina nem altera o vínculo de área contida no imóvel à CRA, por expressa determinação do Código Florestal<sup>209</sup>.

---

<sup>207</sup> A consulta foi formulada por Machado, Meyer, Sendacz e Opice Advogados e encaminhada pela Superintendência de Relações com o Mercado e Investidores.

<sup>208</sup> Art. 48, inciso I do Código Florestal de 2012.

<sup>209</sup> Art. 49 (...)§ 2º A transmissão *inter vivos* ou *causa mortis* do imóvel não elimina nem altera o vínculo de área contida no imóvel à CRA.

Ao estudar as peculiaridades dos títulos de poluição transacionáveis no mercado, a professora portuguesa Maria Alexandra Aragão identifica algumas vantagens para a utilização desses títulos:

(...) primeiro, a vantagem de o nível de qualidade do ambiente fixado pelas autoridades públicas a ser automaticamente atingido, já que o número de títulos é fixado inicialmente pelos poderes públicos; depois, a relativa flexibilidade de permitir a cada agente econômico uma adaptação progressiva às exigências postas; por fim, a facilidade que o Estado tem em atualizar os níveis de qualidade, simplesmente recolhendo ou então adquirindo títulos no mercado.<sup>210</sup>

Em relação às desvantagens, a professora Maria Alexandra Aragão destaca a dificuldade administrativa de fiscalização, já que os títulos ao serem livremente transacionáveis no mercado torna difícil o controle da conformidade das emissões de cada agente, em cada momento<sup>211</sup>. Outro exemplo de desvantagem é que há a possibilidade de existir “concentrações excessivas de poluentes num local só, se um ou poucos agentes econômicos forem detentores monopolistas de uma quantidade de títulos que fora inicialmente prevista para uma região ou para todo o território nacional”<sup>212</sup>.

A ideia da utilização de CRA como compensação de Reserva Legal funcionaria como um ativo que poderá ser negociado, inclusive em bolsas de mercadorias, à semelhança do que ocorre com o mercado de carbono. Sobre este ponto, as lições de Ana Maria de Oliveira Nusdeo:

Afirmou-se acima que a possibilidade de compensação da reserva legal não apenas pela aquisição de área em outro imóvel, mas pela possibilidade de arrendamento dessas áreas ou pela aquisição de títulos representativos constitui um instrumento econômico de criação de mercado, no caso um mercado de compensação de reserva legal. Outra experiência conhecida nesse sentido é o mercado de carbono criado no âmbito do protocolo de Quioto e, mais especialmente, do seu mecanismo de desenvolvimento limpo, que permite a venda de créditos a partir de projetos realizados em países como o Brasil, não submetidos ainda a obrigações de redução de emissões de gases de efeito estufa. A rentabilidade do mercado de carbono depende da sua cotação, que vem aumentando em função do crescimento das imposições legais das legislações internas dos países signatários do Protocolo. De fato, se a cotação dos certificados de redução de emissão fosse muito baixa, não haveria interesse do mercado em criar projetos de redução de emissões de gases de efeito estufa. Pode-se arriscar a afirmação, então, de que há uma relação entre a efetividade das normas que determinam a preservação ambiental (redução das emissões de carbono, preservação da área de reserva

<sup>210</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do poluidor pagador – Pedra Angular da política Comunitária do Ambiente**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 183.

<sup>211</sup> Idem.

<sup>212</sup> Ibid. p.184.

legal etc.) e a cotação dos recursos naturais preservados nos sistemas de mercado criados pela legislação ambiental. Quanto mais efetiva a aplicação das normas no sentido da exigência da redução de emissões de gases maior a procura por certificados de redução e a cotação desses certificados no chamado mercado de carbono.<sup>213</sup>

Após a leitura do trecho transcrito, verifica-se que a partir da criação de um mercado seja ele qual for, há variáveis que interferem no preço de seus créditos e que implicam na rentabilidade de determinado título. Não seria diferente com o mercado de compensação de reserva florestal, através da negociação de cotas de reserva ambiental. O item 3.10 dessa dissertação tratará da precificação das cotas.

Em relação ao cancelamento, o Código Florestal de 2012 estabeleceu três formas de cancelamento da Cota de Reserva Ambiental em seu artigo 50. O cancelamento seja de qual forma for deverá ser averbado na matrícula do imóvel no qual se situa a área vinculada ao título e, no caso de compensação, também na matrícula do imóvel beneficiário.

A primeira forma de cancelamento é feita por solicitação do proprietário rural, em caso de desistência na manutenção das áreas nas modalidades de servidão ambiental ou de excedente de Reserva Legal. A segunda forma é em razão do término do prazo da servidão ambiental, hipótese em que haverá o cancelamento automático da CRA. Ainda há a terceira hipótese de cancelamento, que se dá 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.

Roberta Jardim Morais e Maurício Guetta, ao analisarem as hipóteses de cancelamento da Cota de Reserva Ambiental, destacam a importância de uma espécie de seguro ou garantia para o adquirente da CRA:

Por certo, o cancelamento da Cota de Reserva Ambiental (...) deverá ensejar ao proprietário ou possuidor da área não apenas as consequências previstas no ordenamento jurídico ambiental, de natureza civil, administrativa e penal, mas também aquelas decorrentes do regramento de Direito Civil relacionado ao ressarcimento dos prejuízos sofridos pelo adquirente da Cota de Reserva Ambiental.

Ainda assim, parece-nos pertinente sugerir seja a Cota de Reserva Ambiental atrelada a uma espécie de seguro ou garantia, que estaria disponível para socorrer o detentor do título no caso de cancelamento decorrente da

---

<sup>213</sup> NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **A Compensação de Reserva Legal através de Contrato de Arrendamento e os Incentivos à Proteção Florestal**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 48, p. 30-45, out./dez., 2007.

degradação da vegetação que lhe deu origem, conferindo maior segurança jurídica ao instituto.<sup>214</sup>

É fundamental que os direitos do adquirente de boa-fé da CRA sejam resguardados, sob risco de uma completa, nas palavras do professor Paulo de Bessa, “desmoralização do instrumento”<sup>215</sup>, com a observação de que:

é importante que fique bem determinado e garantido que as repercussões negativas do cancelamento ou não manutenção das áreas protegidas devem recair apenas e tão somente sobre o proprietário do imóvel que solicitou a CRA; o adquirente deve estar garantido pelo título, salvo em hipóteses em que se possa comprovar a sua má-fé.<sup>216</sup>

De acordo com o artigo 49 do Código Florestal de 2012, cabe ao proprietário do imóvel rural em que se situa a área vinculada à CRA a responsabilidade plena pela manutenção das condições de conservação da vegetação nativa da área que deu origem ao título.

Assim, é importante que o cancelamento da CRA não prejudique o adquirente de boa-fé. No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, o Decreto Estadual nº 44.512, de 09 de dezembro de 2013, determinou, em seu artigo 37, que caberá ao proprietário do imóvel gerador<sup>217</sup> da CRA a responsabilidade plena pela manutenção das condições de conservação da vegetação nativa da área que deu origem ao título. No caso de caso fortuito ou força maior, o responsável pelo imóvel gerador da CRA deverá comunicar ao órgão ambiental estadual, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, para definição das medidas necessárias à recuperação<sup>218</sup>.

Ainda no Estado do Rio de Janeiro há a previsão, no artigo 38, §1º, do Decreto Estadual do RJ nº 44.512/2013 de que o cancelamento de CRA que já tenha sido transferida a outro titular só poderá ser efetivado se for assegurado, pelo proprietário rural do imóvel gerador, a apresentação de nova CRA, ou apresentação de outra forma de compensação. Ou seja, na

<sup>214</sup> MORAIS, Roberta Jardim; GUETTA, Maurício. Comentários aos artigos 43 a 50 do Código Florestal de 2012. *In*: MACHADO, Paulo Affonso Leme; MILARÉ, Édís (Coordenadores). **Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 e MedProv 571, de 25 de maio de 2012**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 370.

<sup>215</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao Novo Código Florestal**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2014, p. 282.

<sup>216</sup> *Idem*.

<sup>217</sup> O Decreto Estadual do RJ nº 44.512/2013 se vale das expressões “Imóvel Gerador”, sendo aquele “imóvel rural onde está localizada a área de vegetação natural existente ou em processo de recuperação, em percentual superior ao estabelecido em Lei, vinculada ao título da Cota de Reserva Ambiental – CRA” (art. 2º, inciso VI) e “Imóvel Beneficiário”, sendo aquele “imóvel rural que não possui área de vegetação natural existente ou em processo de recuperação nos percentuais exigidos por lei e que compensa a sua Reserva Legal nas formas prevista em Lei” (artigo 2º, inciso VII).

<sup>218</sup> Decreto Estadual nº 44.512/2013, Art. 37, §1º.

legislação estadual do Rio de Janeiro, há uma espécie de blindagem ao adquirente de boa-fé da CRA.

No próximo item, serão desenvolvidos alguns pontos a respeito da futura regulamentação da CRA em âmbito federal.

### **3.8 Regulamentação da Cota de Reserva Ambiental**

Na entrevista concedida pelo Ministro do Meio Ambiente, José Sarney Filho, foi relatado que os principais pontos referentes à regulamentação da Cota de Reserva Ambiental seriam: (i) as disposições gerais e especificações concernentes às possibilidades efetivas de uso e de serventia da Cota de Reserva Ambiental (compensação de Reserva Legal e pagamento por serviços ambientais); (ii) as regras de emissão e registro da CRA; (iii) as regras de negociação e transferência da CRA; (iv) as disposições sobre cancelamento da CRA; e (v) a responsabilidades dos atores envolvidos com a emissão, transferência e posse da CRA.

A expectativa indicada pelo Ministro do MMA, José Sarney Filho é de que a publicação do regulamento da CRA deverá ocorrer em maio de 2018, momento em que o Código Florestal de 2012 completará 6 anos de vigência.

Após diversos contatos telefônicos e correspondências eletrônicas, foi possível ter acesso à minuta do decreto regulamentador da Cota de Reserva Ambiental. Por ainda estar pendente de revisão, eventuais alterações poderão ser feitas, não sendo possível afirmar se a versão examinada será a versão final, tampouco se o prazo estimado para a publicação irá se concretizar. Seja como for importante destacar alguns pontos da minuta do decreto como norte do que será a essência da regulamentação da Cota de Reserva Ambiental.

Como primeiro aspecto, aponta-se que na minuta se utiliza a nomenclatura de “proprietário-emitente” e “adquirente”. Sendo o primeiro, pessoa física, ou jurídica, de direito privado, proprietária do imóvel rural onde se situa a área de vegetação nativa vinculada à CRA, e o segundo, a pessoa física ou jurídica de direito público ou privado que detém os direitos de utilização da CRA, para fins de compensação de Reserva Legal, e/ou para outros fins de conservação da vegetação nativa da área vinculada à CRA. Relevante notar que pessoas jurídicas de direito público poderão ser adquirentes de cotas, mas nunca emitentes.

Outro tópico importante é o chamado “termo de transferência”, que será o documento de formalização da transferência de CRA. Tal termo de transferência deverá ser registrado no

sistema de registro de CRA, para que a CRA produza efeitos, estabelecendo o prazo e demais condições pactuadas entre o proprietário-emitente e o adquirente.

Ainda na minuta do Decreto há uma nota que destaca que “houve consenso sobre a possibilidade de ‘negociação secundária’ dos títulos”. Ou seja, será admitida a intermediação das operações por companhias ou entidades, como, por exemplo, a BV-Rio.

Além disso, o termo de transferência poderá contemplar mais de uma CRA, o que poderá dinamizar a negociação. É previsto também que o referido termo de transferência deverá conter obrigatoriamente, dentre outros requisitos, as responsabilidades das partes, as hipóteses de rescisão e renovação contratual e as consequências para as partes, a necessidade de manutenção do lastro da CRA negociada pelo prazo de vigência do termo de transferência.

Caberá ao proprietário do imóvel rural em que se situa a área vinculada à CRA a responsabilidade plena pela manutenção das condições de conservação da vegetação nativa da área que deu origem ao título. E, no caso do proprietário-emitente solicitar ou der causa ao cancelamento da CRA vinculada à compensação de Reserva Legal, esse será responsável pela manutenção do lastro da CRA e seus respectivos ônus, conforme termo de transferência.

Um ponto de atenção é a determinação de que o termo de transferência deverá conter o valor e a forma de pagamento. Como o termo de transferência deverá ser inscrito no sistema de registro de CRA, há o risco da divulgação inadequada de informações de cunho privado.

Diferente do Código Florestal de 2012, que é omissivo em relação a este ponto, a minuta do decreto também lidou com a situação de desmembramento ou remembramento do imóvel rural. Nesse caso, as informações vinculantes à CRA deverão ser atualizadas no SICAR.

Em relação ao poder público, a minuta do decreto determina que ao órgão ambiental caberá, dentre outras responsabilidades: (i) avaliar o estágio sucessional da vegetação nativa para fins de emissão de CRA; (ii) monitorar a conservação da vegetação nativa das áreas vinculadas a CRA, em periodicidade não superior a um ano, visando atestar a situação de regularidade da respectiva CRA, e aplicar sanções quando cabível; (iii) verificar o atendimento dos requisitos para compensação de Reserva Legal por meio de CRA, com consequente autorização, efetivação, controle e monitoramento da compensação.

Sobre o monitoramento por parte do órgão ambiental, é previsto que esse poderá ser feito *in loco* ou remotamente, facultando-se, nesse caso, a utilização de ferramentas de sensoriamento remoto. Para o “controle do controle”, os resultados do monitoramento deverão ser inseridos no sistema de registro de CRA, vinculado ao SICAR.

O professor Paulo de Bessa Antunes já nos advertiu que “a reserva [legal] tem permanecido como uma mera declaração de intenções, pois o seu cumprimento efetivo é,

ainda, um simples desejo.”<sup>219</sup> Assim, fundamental que a regulamentação da CRA realmente disponha sobre as incumbências dos órgãos ambientais. Isso porque, apenas com monitoramento periódico e fiscalização, será possível a exigência de comportamentos dos proprietários e posseiros rurais e a consequente adesão aos mecanismos de compensação ambiental.

Há sim muitos pontos a serem regulamentados para a possibilidade de uma real efetividade da Cota de Reserva Ambiental. O que não seria aceitável ocorrer, sob pena de descrença nesse instrumento econômico, tendo em vista o seu fracasso como CRF, no diploma florestal anterior, é a ausência de regras claras e objetivas para a negociação das Cotas de Reserva Ambiental.

### 3.9 Discussão a respeito da constitucionalidade da Cota de Reserva Ambiental

Há atualmente quatro ações diretas de inconstitucionalidade (“ADI”) no Supremo Tribunal Federal, sendo três delas propostas pelo Procurador-Geral da República, quais sejam: ADI 4901<sup>220</sup>, ADI 4902<sup>221</sup> e ADI 4903<sup>222</sup>. Há também a ADI 4937<sup>223</sup>, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (“PSOL”). Em agosto de 2014, todas as quatro ADIs, por discorrem sobre o mesmo diploma legal, foram apensadas à ADI 4901.

Vale ressaltar que há também a Ação Declaratória de Constitucionalidade (“ADC”) nº 42<sup>224</sup>, proposta pelo Partido Progressista (“PP”), em 08 de abril de 2016, que defende a constitucionalidade do Código Florestal de 2012. A ADC nº 42, por lidar com a mesma matéria, foi distribuída para o mesmo Ministro Relator, Luiz Fux, das ADIs do Código Florestal.

<sup>219</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. 1ª Edição. São Paulo: Atlas, 2011, p. 141.

<sup>220</sup> A ADI 4901 questiona os seguintes dispositivos da Lei nº 12651/2012: Art. 12, § 4º, § 5º, § 6º, § 7º e §8º; Art. 13, § 1º; Art. 15; Art. 48, § 2; Art. 66, § 3º, § 5º, II, III e IV e § 6º e art. 68, todos da Lei nº 12651/ 2012.

<sup>221</sup> A ADI 4902 questiona os seguintes dispositivos da Lei Federal nº 12.651/2012: § 003º do art. 7º; §§ 4º e 5º do art. 59; Art. 60; Art. 61-A; Art. 61-B, Art. 61-C; Art. 63; Art. 67 e Art. 78-A.

<sup>222</sup> A ADI 4903 questiona, dentre outros pontos, os dispositivos a alínea "b" do inciso VIII do art. 3º, e o parágrafo único; art. 4º, §§1º, 4º e 6º; art. 8º, § 2º; art. 5º; art. 062.

<sup>223</sup> A ADI 4937 questiona os seguintes dispositivos da Lei Federal nº 12.651/2012: Art. 3º, VIII, "b"; art. 7º, § 003º; art. 13, § 1º; art. 44; art. 48, § 2º; art. 59, § 2º, § 4º e § 5º; art. 60; art. 61-A; art. 61-B; art. 61-C e art. 63.

<sup>224</sup> A ADC defende a constitucionalidade dos dispositivos Art. 003º, VIII, "b", XIX e parágrafo único; Art. 004º, §§ 1º, 4º e 6º; art.5º; art. 7º, § 3º; art. 8º, § 2º; art. 12, §§ 4º, 5º, 6º, 7º e 8º; art. 13, § 1º; art. 015; art. 44; art. 48, § 2º; art. 59; art.60; art. 61-A; art. 061-B; art. 61-C; art. 63; art. 066, § 3º e 5º, 0II,III e § 006º; art. 67; art. 68 e art. 78-A.

O início do julgamento das cinco ações do Código Florestal ocorreu em setembro de 2017, mas devido ao pedido de vista da Ministra Carmén Lúcia, o julgamento foi suspenso. O Ministro Luiz Fux, relator das ações, todavia, já apresentou ao plenário o seu voto no dia 08 de novembro de 2017<sup>225</sup>.

Em relação à Cota de Reserva Ambiental, o Ministro Relator se manifestou da seguinte forma, conforme nota divulgada no sítio eletrônico do STF<sup>226</sup>:

O ministro considerou constitucional o mecanismo da Cota de Reserva Ambiental (CRA). O CRA é um título representativo de áreas com vegetação nativa, que pode ser utilizado para fins de compensação ambiental. No entendimento do relator, trata-se de mecanismo de incentivo à proteção ambiental, que não se limita a normas impositivas e proibitivas típicas da legislação ambiental, promovendo com sucesso medidas de reparação ambiental. “Não possui base empírica a afirmação de que a sistemática em vigor inviabiliza a proteção conjunta dos diferentes ecossistemas”, afirmou. Segundo Fux, o resultado observado é exatamente o inverso, com incremento na recuperação ambiental em todos os nichos ecológicos.

Considerando que o objeto da presente dissertação é a Cota de Reserva Ambiental, serão comentados apenas os dispositivos questionados que guardam relação com a compensação da Reserva Legal por meio da Cota de Reserva Ambiental<sup>227</sup>.

Na petição da ADI 4901, por exemplo, questionou-se a constitucionalidade dos dispositivos que permitem a compensação da Reserva Legal em imóvel distinto daquele ilegalmente degradado, pois admitir essa possibilidade seria permitir a descaracterização do instituto da Reserva Legal, em um suposto retrocesso ambiental, conforme alegado pelo autor da ADI.

Sobre a possibilidade de instituir CRA em área localizada no interior de unidade de conservação, na ADI 4901, a Procuradoria-Geral da República argumenta que haveria um desvirtuamento das funções ecológicas da Reserva Legal. Além disso, tal alternativa não geraria qualquer benefício ambiental. Na petição inicial da ADI 4901, foi registrado que “trata-se de possibilidade criada tão somente para tentar contornar a inadmissível

---

<sup>225</sup> Até a data da conclusão desta dissertação não houve novos andamentos relevantes. A expectativa é que o julgamento das ADIs seja retomado no dia 21/02/2018.

<sup>226</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=361342> – acesso aos 10 de janeiro de 2018. Note que o inteiro teor do voto do Ministro Luz Fux até a data da conclusão desta dissertação ainda não havia sido divulgado.

<sup>227</sup> As ADIS 4902 e 4903 não questionam dispositivos específicos sobre a CRA.

incapacidade administrativa de realizar a regularização fundiária de unidades de conservação.”<sup>228</sup>

Ainda, na ADI 4901, argumenta-se que haveria afronta à determinação constitucional de “restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”<sup>229</sup>, ao permitir a desoneração do dever de recompor ou restaurar as reservas de vegetação nativa no interior de cada propriedade.

A ADI 4937, ajuizada pelo PSOL, também questiona a constitucionalidade da Cota de Reserva Ambiental. Mesmo reconhecendo na petição que a criação da CRA é benéfica para o proprietário emitente, na petição inicial da ADI 4937 é argumentado que a CRA “representa um perigoso instrumento que poderá trazer danos graves ao meio ambiente”<sup>230</sup>. Dentre os argumentos levantados pelo PSOL, há o da potencial especulação imobiliária no valor das CRAs. Os proprietários rurais, ao possuírem a alternativa desse instrumento econômico, poderiam ser incentivados a desmatar, tendo em vista que a aquisição de uma CRA poderia ser muito mais vantajosa financeiramente do que o custo para conservar ou recuperar uma área de Reserva Legal degradada.

Além disso, na petição inicial da ADI 4937 há forte crítica a possibilidade de se utilizar a CRA no mesmo bioma da área à qual o título está vinculado. Há o argumento de que essa condição seria insatisfatória para a proteção do meio ambiente e que permitiria que vastas áreas fossem desmatadas em um único Estado. Haveria, na visão do PSOL, afronta ao artigo 225, caput, §1º, I e III da CRFB<sup>231</sup>.

Vale também mencionar que, a respeito da ADC 42, há a o argumento de que a Lei nº 12.651/2012 teria sido legitimada por um processo democrático e que o fortalecimento da democracia “demanda a assunção dos riscos da tomada de decisão. Se é certo que a

<sup>228</sup> Petição inicial da ADI 4901 está disponível no link: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4355097> – acesso em 11 de dezembro de 2017. O trecho destacado está na página 28 da petição inicial.

<sup>229</sup> CRFB, art. 225. (...)§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas.

<sup>230</sup> A petição inicial da ADI 4937 está disponível no link: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4388129> – acesso em 11 de dezembro de 2017.

<sup>231</sup> CRFB, art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (...)III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

vinculação constitucional deve assegurar certas garantias nesse processo, é correto também que ela não pode levar a uma despolitização dos assuntos mais relevantes”<sup>232</sup>.

Diante das ADIs a respeito do Código Florestal, acredita-se que alguns dispositivos poderão ser declarados inconstitucionais. No entanto, especificamente em relação às CRAs, pelo posicionamento do Ministro Relator, há expectativas elevadas de que será confirmada a sua constitucionalidade. O acompanhamento dessas ações será fundamental para os interessados em comprar ou vender CRAs e para a própria segurança jurídica das negociações.

No próximo item, será estudado o caso prático da BV-Rio na intermediação das negociações das CRAs.

### 3.10 O caso da Bolsa Verde do Rio

Neste subcapítulo será analisado o caso da Bolsa Verde do Rio. Preliminarmente, é importante diferenciar o Instituto Bolsa Verde do Rio (“i-BVRio”) e a Bolsa de Valores Ambientais BVRio (“BVRio”). O primeiro, iBVRio, é uma associação civil sem fins lucrativos que tem como objetivo a promoção e viabilização “do uso de mecanismos de mercado como meio de implementação de políticas públicas ambientais, o desenvolvimento sustentável e a economia verde”<sup>233</sup>.

Já a BVRio é uma sociedade empresária que tem como objetivo “alavancar capital do setor privado para implementar e dar escala às atividades pré-operacionais desenvolvidas pelo i-BVRio”<sup>234</sup>. O argumento é que a BVRio foi estruturada de modo empresarial para permitir a captação de capital do setor privado.

Atualmente, o i-BVRio e a BVRio atuam em diversos setores com ativos ambientais, como, por exemplo, créditos de logística reversa, mercado de madeira legal rastreada, cotas de emissão de efluentes industriais e, especificamente sobre o objeto do presente estudo, de cotas de reserva ambiental.

---

<sup>232</sup> A petição inicial da ADC 42 está disponível no link: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4961436> – acesso aos 11 de dezembro de 2017. O trecho mencionado está na página 8 da petição inicial.

<sup>233</sup> Informações disponibilizadas no sítio eletrônico da BVRio: <http://www.bvrio.org/sobre-bvrio/> - acesso aos 10 de janeiro de 2018.

<sup>234</sup> Idem.

De acordo com informações divulgadas na mídia, em 2015, já havia cerca de 3 milhões de hectares, o que correspondem a 3 milhões de Cotas de Reserva Ambiental para negociação espalhados pelo país <sup>235</sup>.

Na prática, a BVRio está agindo como intermediadora para os ativos da Cota de Reserva Ambiental. Na entrevista concedida via correspondência eletrônica, indagado sobre a atuação de agentes intermediários nas negociações, como a Bolsa Verde do Rio, o Ministro José Sarney Filho respondeu que tal atuação “é vislumbrada como natural e como parte da estruturação dos mercados, como ocorre em praticamente todos os setores de atividade econômica.”<sup>236</sup>

A BV-Rio criou uma plataforma, chamada “BVTrade”, em que proprietário interessados em vender CRAs podem anunciar suas cotas aos potenciais interessados em adquirir CRA.

Na plataforma BVTrade, as ofertas de mercados são divididas por bioma e Estados. Nessa plataforma os valores são definidos por hectare/ano e com uma variação de preço mínimo e máximo.

Em consulta feita no dia 23 de novembro de 2017 à Plataforma da BV-Rio<sup>237</sup>, foi possível constatar os seguintes preços das CRAs:

**Tabela 3 – Precificação das CRAs na Bolsa Verde do Rio**

Bioma	Estado	Índice BV-Rio (R\$/ha.ano)	
		Valor Mínimo	Valor Máximo
Floresta Amazônica	Acre	187.36	274.79
Floresta Amazônica	Amazonas	194.12	284.71
Floresta Amazônica	Maranhão	59.99	87.99
Floresta Amazônica	Mato Grosso	292.22	428.59
Floresta Amazônica	Pará	147.75	216.71
Floresta Amazônica	Rondônia	221.55	324.94
Floresta Amazônica	Roraima	375.00	550.00
Cerrado	Bahia	69.79	102.36
Cerrado	Distrito Federal	525.00	770.00
Cerrado	Goiás	394.92	579.22
Cerrado	Maranhão	53.88	79.03
Cerrado	Mato Grosso	767.77	1,126.06
Cerrado	Mato Grosso do Sul	2,016.67	2,957.78

<sup>235</sup> ARAÚJO, KATY. Bolsa Verde comercializa ativos ambientais. **O Estado**. Ceará, 07 de julho de 2015. Disponível em: <http://www.oestadoce.com.br/cadernos/oev/bolsa-verde-comercializa-ativos-ambientais> - acesso em 10/01/2018.

<sup>236</sup> Entrevista via correspondência eletrônica no dia 21 de dezembro de 2017.

<sup>237</sup> Disponível em: <https://www.bvrio.com/florestal/cra/plataforma/prepara.do> - acesso aos 23/11/2017.

Cerrado	Minas Gerais	336.64	493.74
Cerrado	Piauí	216.64	317.74
Cerrado	São Paulo	275.88	404.63
Cerrado	Tocantins	57.90	84.92
Mata Atlântica	Alagoas	62.58	91.78
Mata Atlântica	Bahia	620.02	909.37
Mata Atlântica	Espírito Santo	429.78	630.35
Mata Atlântica	Mato Grosso do Sul	363.40	532.99
Mata Atlântica	Minas Gerais	334.96	491.28
Mata Atlântica	Paraná	489.96	718.61
Mata Atlântica	Pernambuco	455.03	667.38
Mata Atlântica	Piauí	150.95	221.39
Mata Atlântica	Rio de Janeiro	445.70	653.70
Mata Atlântica	Rio Grande do Norte	300.00	440.00
Mata Atlântica	Rio Grande do Sul	448.11	657.23
Mata Atlântica	Santa Catarina	553.76	812.18
Mata Atlântica	São Paulo	495.00	726.01
Caatinga	Alagoas	75.00	110.00
Caatinga	Bahia	593.22	870.05
Caatinga	Ceará	750.00	1,100.00
Caatinga	Pernambuco	225.00	330.00
Caatinga	Piauí	69.70	102.22
Caatinga	Rio Grande do Norte	75.00	110.00
Caatinga	Sergipe	123.75	181.50
Pantanal	Mato Grosso	52.50	77.00
Campos Sulinos	Rio Grande do Sul	572.83	840.16

A análise da tabela acima é fundamental para a compreensão da precificação das cotas de reserva ambiental. A segunda cota mais barata<sup>238</sup> é a do bioma Cerrado, no Estado do Maranhão, cuja variação de preço é entre R\$53,88 a R\$79,03. A cota mais cara é também no bioma Cerrado, mas no Estado do Mato Grosso do Sul, cuja variação é entre R\$2.016,67 a R\$2.957,78. Interessante notar que o valor da cota mais cara e da segunda mais barata sejam no mesmo bioma, o Cerrado.

Sobre a importância desse bioma, traz-se lição de Édis Milaré, que aborda inclusive o grande problema das queimadas no Cerrado:

O bioma do Cerrado é de formação heterogênea, com grandes variações, de herbáceas a arbóreas. (...) o Cerrado, como dito, é a que melhor se caracteriza como savana. (...) Pela natureza do clima e pelo tipo de vegetação, a presença do fogo é, até certo ponto, fenômeno natural no Cerrado – eis por que vegetais e algumas espécies animais são adaptados a

<sup>238</sup> A primeira CRA mais barata é a do bioma Pantanal no Estado do Mato Grosso.

sobreviver às queimadas. Todavia, as queimadas, criminosas ou não, que são computadas, às vezes, como “atividades de limpeza de pasto” não podem ser subestimadas em seus efeitos sobre a biodiversidade e o clima regional; aliás, elas contribuem expressivamente com o total de CO<sub>2</sub> liberado pela ação antrópica no Brasil, engrossando, assim, os índices mundiais. As névoas secas e neblinas atestam a constante anomalia. Como em outros casos análogos, o combate às queimadas esbarra no poder dos criadores de gado e na inércia do Poder Público.<sup>239</sup>

A quarta CRA mais barata está no bioma da Floresta Amazônica, no Estado do Maranhão, em que a variação é entre R\$59,99 a R\$87,99. No Estado do Amazonas, no bioma da Floresta Amazônica a variação é entre R\$194,12 a R\$284,71.

Como já abordado, um dos pontos debatidos nas ADIs contra o Código Florestal de 2012, foi o receio de uma especulação dos preços das CRAs. O economista R.H. Coase já dizia que “não requer um grande conhecimento de economia para saber que a um preço mais baixo, os consumidores comprarão uma quantidade maior. Ou para saber que, à medida que o preço cai, os ofertantes fornecerão menos.”<sup>240</sup>

Na entrevista com o Ministro do MMA, José Sarney Filho, ao ser indagado sobre a possibilidade de ocorrer especulação no mercado de CRA, respondeu da seguinte forma “o MMA não vislumbra que possa haver especulação contraproducente em torno da Cota de Reserva Ambiental, mas sim que haverá um mercado pujante envolvendo a CRA.”<sup>241</sup> Ou seja, a especulação é admitida pelo MMA, mas com a ressalva de que não seria “contraproducente”.

Em relação à precificação das cotas, o Diretor de Operações e Presidente da BV-Rio, Dr. Mauricio de Moura Costa, na entrevista presencial realizada no dia 24 de novembro de 2017, argumentou que:

Apesar do senso comum considerar que o preço de uma cota da Floresta Amazônica será mais caro do que em outros biomas, o preço, na verdade, é definido pela oferta e demanda. Atualmente, é muito mais pela oferta, já que a demanda ainda é muito desproporcional à oferta. As cotações da BVRio ainda não são de negócios fechados, são baseadas em cotações de ofertantes. Não teria como ter, nesse momento, índices de negociação com base em

<sup>239</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10 ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2015 (e-book: ISBN: 978-85-203-6116-0)

<sup>240</sup> Tradução livre do original: “it requires no great knowledge of economics to know that at a lower price, consumers will buy a greater quantity. Or to know that as the price falls, producers will be willing to supply less. Even the combining of these two notions to show that, if the proceed is put low enough, producers will not be willing to supply as much as consumers wish to buy (so that what is called “shortage” will result) is easy enough to understand” - COASE, R. H. **Essays on economics and economists**. Chicago: The University of Chicago Press, 1994, p. 49.

<sup>241</sup> Entrevista via correspondência eletrônica no dia 21 de dezembro de 2017.

negócios concluídos. A BVRio, apesar disso, tem a percepção do comprador. Potenciais compradores entram em contatos conosco, mas eles querem pagar menos do que as ofertas. A BV-Rio, para a precificação das CRAs, não analisa o custo de terra ou o custo de oportunidade, mas simplesmente faz uma média ponderada do que é ofertado. A CRA do Mato Grosso do Sul é tão cara porque o desmatamento do cerrado naquela região é imenso. Pouquíssimos tem terras para ofertar. Os preços são dinâmicos, conforme às demandas. Mas, deve-se dizer, que ultimamente não tem sido tão alterado, já que depois do *boom* de ofertas, houve uma certa frustração do mercado.<sup>242</sup> (informação verbal)

Assim, sobre a precificação, pode-se afirmar que o preço médio de cada CRAs será fixado pelo mercado, através da interação entre a balança da oferta e procura. Proprietários rurais interessados na sua regularização formam a demanda a esse novo mercado.

No entanto, só haverá esse interesse na compensação se, de fato, houver uma maior fiscalização do cumprimento dos percentuais de reserva legal pelos órgãos ambientais, fator que irá compelir esses proprietários rurais a procurarem alternativas para compensarem a área correspondente. No entanto, não havendo pressões efetivas para que os proprietários promovam sua regularização, a expectativa é que haverá uma pequena procura por cotas de reserva ambiental.

De fato, como alerta o professor Paulo de Bessa Antunes

A utilização dos recursos ambientais é atividade submetida ao poder de polícia do Estado. É o exercício do poder de polícia que servirá de parâmetro para os limites de utilização legítimos, segundo a ordem jurídica vigente. O poder de polícia é um poderoso instrumento de harmonização de direitos individuais, fazendo com que eles sejam exercidos com respeito ao direito de terceiros.<sup>243</sup>

Nesse sentido, o Diretor de Operações e Presidente da BV-Rio, Dr. Mauricio de Moura Costa, destacou a importância da inscrição dos imóveis no CAR como mecanismo para o controle dos órgãos ambientais:

O acesso dos proprietários dos imóveis rurais ao CAR pode ser considerado um desafio. Talvez a prioridade seja de realizar um cadastro simples desses proprietários e posteriormente seguir com uma averiguação mais aprofundada do imóvel. A mobilização desses proprietários rurais poderia ser realizada pelas prefeituras e pelos sindicatos, porém o apoio em relação a isso é pouco. Realmente há uma dificuldade de acesso, porém é transponível.

<sup>242</sup> Entrevista presencial. Transcrição de trecho da entrevista feita pela Autora.

<sup>243</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 19ª edição. São Paulo: Atlas, 2017, p. 138.

Dados por satélite podem fazer o papel da consulta dos proprietários "porta em porta".<sup>244</sup>  
(informação verbal)

Do ponto de vista prático, a BV-Rio, como intermediadora, possibilita a celebração dos Contratos de Desenvolvimento e Venda de Cotas de Reserva Ambiental para Entrega Futura ("CRAFs"), estabelecendo obrigações entre aqueles que tem excedente de Reserva Legal e aqueles interessados em comprar CRAs para se adequar aos requerimentos do Código Florestal de 2012. Por meio do CRAF, o vendedor da CRA se compromete a criar as CRAs e entregá-las ao comprador mediante o pagamento.

Apesar de diversas solicitações, não foi possível obter a cópia do modelo usado para o CRAF. No entanto, o Diretor de Operações e Presidente da BV-Rio, Dr. Mauricio de Moura Costa, relatou, de forma resumida, a inspiração dos CRAFs:

O contrato das CRA é robusto e foi inspirado nos contratos ERPA (*Emission Reduction Purchase Agreement*), que são os contratos de crédito de carbono. Há a mistura de obrigações de fazer com a compra e venda. Ou seja, desenvolve os ativos com a promessa de venda com o preço fechado. O vendedor é obrigado a desenvolver a CRA e a transferi-la para o comprador, mantendo o lastro e se responsabilizando pela área. Ou seja, há muitas obrigações ao vendedor e poucas ao comprador.<sup>245</sup>  
(informação verbal)

A BV-Rio se remunera por meio de comissão para cada CRAF celebrado entre vendedores e compradores das Cotas de Reserva Ambiental. O Diretor de Operações e Presidente da BV-Rio, nesse ponto, destacou que:

A BV-Rio entra como interveniente para ajudar a acompanhar a parte do desenvolvimento da cota, como para o fechamento financeiro do contrato. Para atingir uma sustentabilidade econômica, a BV-Rio recebe uma comissão no fechamento dos negócios, um percentual de 2% de cada lado. No entanto, entendemos que o ativo da CRA está ainda em uma fase não lucrativa para a BV-Rio. Nos sustentamos muito por doações internacionais de fundações.  
(informação verbal)

De fato, apenas com a eficácia plena do Cadastro Ambiental Rural e a regulamentação da Cota de Reserva Ambiental haverá mais segurança jurídica para a negociação entre vendedores e compradores desse novo mercado que vem se formando.

---

<sup>244</sup> Entrevista presencial. Transcrição de trecho da entrevista feita pela Autora.

<sup>245</sup> Idem.

O estudo de caso da BV-Rio foi relevante para verificar como é, na prática, os negócios envolvendo ativos ambientais. Como ensina o professor americano Christopher Stone:

O pensamento econômico e os instrumentos econômicos, mesmo com deficiências pontuais em seus pressupostos sobre a motivação humana, são os únicos que nos mantêm continuamente vigilantes com os custos, benefícios, alternativas e oportunidades de ganhos do comércio.<sup>246</sup>

Com isso, encerra-se o capítulo 3 desta dissertação, com a sensação de que há ainda muitos passos a serem tomados para que a CRA seja, de fato, um instrumento econômico utilizado em larga escala. Concomitantemente, como analisado, a aproximação da Economia com o Meio Ambiente é fundamental para a conservação das florestas, tendo em vista que a lógica do comando e controle já não se mostra mais eficaz.

---

<sup>246</sup> Tradução livre do original “Economic thinking and economic instruments, with whatever occasional shortcomings in their assumptions about human motivation, keep us continuously vigilant as nothing else does to costs, benefits, alternatives and opportunities for gains from trade.” - STONE, Christopher D. **The Gnat is Older than Man: Global Environment and Human Agenda**. New Jersey: Princeton University Press, 1993, p. 152

## CONCLUSÃO

Neste trabalho, após a análise da importância das florestas para a humanidade e, especificamente, para a construção da identidade nacional brasileira, foi feita uma análise da legislação florestal existente a partir do século XX, incluindo o Código Florestal de 1934, o de 1965 e o de 2012. Analisou-se o contexto histórico de cada Código Florestal, a modernização da legislação, e o surgimento da mudança de postura na legislação em relação à possibilidade e adoção de instrumentos econômicos de incentivos.

No fim do século XX surgiu o conceito de desenvolvimento sustentável no Relatório de Brundtland, ou seja, no contexto internacional, já havia o reconhecimento da relação entre a Economia e o Meio Ambiente.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 refletiu a ideia do desenvolvimento sustentável, pois, enquanto dedicou um capítulo ao meio ambiente, também garantiu, por exemplo, a livre iniciativa, a proteção da propriedade, o desenvolvimento nacional, e previsão de metas de reduzir as desigualdades sociais e regional.

Nesse contexto, passou-se a reconhecer a importância do incentivo a comportamentos positivos no sentido da proteção ambiental e não apenas com a utilização de instrumentos clássicos de comando e controle respostas.

Assim, com o passar dos anos e a modernização da legislação florestal, surgiu a possibilidade da compensação da Reserva Legal e, finalmente, a alternativa de utilização de cotas, como títulos representativos de vegetação.

Foi constatado que a antiga Cota de Reserva Florestal prevista no Código Florestal de 1965, por conta da falta de regulamentação, se tornou um instrumento inócuo. Isso porque o proprietário rural não se via estimulado à conservação da vegetação, optando muitas vezes por iniciar desmatamento ilegais, pois havia a certeza da impunidade.

A Cota de Reserva Ambiental, introduzida pelo Código Florestal de 2012, substituiu a CRF e surgiu como uma nova tentativa de modernizar a compensação da Reserva Legal por

meio do mecanismo de cotas. A CRA foi inserida no Programa de Apoio e Incentivo à Conservação e Recuperação do Meio Ambiente, previsto no Capítulo X, do Código Florestal de 2012, sendo um instrumento econômico que possibilita, aos proprietários com déficit de Reserva Legal a regularização de seus imóveis rurais e, por outro lado, permite a remuneração daqueles com excedente de vegetação nativa.

Algumas entidades, como a BV-Rio, estão trabalhando na intermediação e no fomento das Cotas de Reserva Ambiental por meio dos contratos de desenvolvimento e venda para entrega futura. Nessa dissertação, foi discutida como é feita essa intermediação, a precificação das Cotas de Reserva Ambiental e os principais pontos que devem ser objeto de regulamentação.

Mesmos após quase 6 anos da publicação do Código Florestal de 2012, ainda há muito a ser desenvolvido para a efetividade das Cotas de Reserva Ambiental. Por exemplo, ainda não há a regulamentação das CRAs; a inscrição dos imóveis rurais no Cadastro Ambiental Rural ainda não foi completamente finalizada; as ADIs do Código Florestal ainda não foram julgadas.

Ou seja, mesmo depois de anos da publicação do Código Florestal de 2012, percebe-se que ainda há um longo caminho para que a utilização de cotas para a compensação da Reserva Legal seja, de fato, uma realidade e uma alternativa efetiva para a compensação dos imóveis rurais. Em parte, essa demora demonstra, como no Brasil, propostas inovadoras e modernas, como o uso de cotas para a Reserva Legal, podem sofrer certa resistência e até uma descrença por parte das autoridades públicas, que muitas vezes deixam essas pautas em segundo plano; como pela população, que, frustrada com a insegurança jurídica generalizada e ciente da impunidade corriqueira para determinadas ilícitos ambientais contra flora, pode apresentar certo desinteresse por instrumentos econômicos como a cota.

No entanto, com a regulamentação e com uma melhor definição acerca das responsabilidades entre vendedores e compradores de CRA, há expectativa de uma maior adesão dos proprietários rurais para conservação da vegetação natural nativa. Isso porque o excedente de vegetação poderá ser visto realmente como uma possibilidade de se auferir vantagens econômicas.

Como abordado nesta dissertação, somente haverá o estímulo tanto da conservação da vegetação como da aquisição de cotas para a compensação da Reserva Legal se, de fato, houver uma fiscalização eficiente e a exigência dos órgãos ambientais de que os imóveis rurais realmente cumpram os percentuais mínimos exigidos de Reserva Legal.

Quanto maior a exigência e a fiscalização dos órgãos ambientais pela conservação da Reserva Legal, maior será a tendência de proprietários rurais buscarem a regularização. Com a obrigatoriedade do Cadastro Ambiental Rural e a inscrição de todos os imóveis rurais do Brasil, a Administração Pública terá ferramentas para um melhor mapeamento das irregularidades e fiscalização.

Ressalte-se ainda que para o funcionamento da Cota de Reserva Ambiental será essencial não só uma regulamentação robusta, mas, sobretudo, um apoio institucional de todos os entes federativos para a divulgação do instrumento, com a demonstração da importância da manutenção da Reserva Legal e também das formas possíveis para a compensação, em caso de déficit. Com isso, acredita-se que poderá realmente haver uma adesão ao instrumento da cota por parte dos proprietários rurais.

Por fim, espera-se que a Cota de Reserva Ambiental não se torne mais um instrumento inócuo no ordenamento pátrio e que possa servir não só para fomentar investidores e interessados em sua aquisição, mas para despertar o real objetivo de tal instrumento. Em verdade, a CRA deve ser entendida como uma alternativa para a regularização de milhares de imóveis rurais que, apesar de possuírem atividades agrossilvipastoris importantes para a economia, não conseguem conservar os percentuais mínimos exigidos para a Reserva Legal.

Certamente, a compensação da Reserva Legal deve ser vista de forma excepcional, mas não se pode fechar os olhos para o enorme passivo de desmatamento ilegal existente no Brasil. Tais áreas precisam ser compensadas e regularizadas e a CRA poderá ser uma alternativa inteligente, moderna e coerente ao contexto sócio-econômico-ecológico que vivemos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. Cidadania e Meio Ambiente. *In*: ACSELRAD, Henri (org.). **Meio Ambiente e Democracia**. Rio de Janeiro: Ibase, 1992, pp. 18 – 31.

ACSELRAD, Henri. Conflitos Ambientais – a atualidade do objeto. *In*: ACSELRAD, Henri (Org.). **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004, p.7-11.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. 1ª Edição. São Paulo: Atlas, 2011.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao Novo Código Florestal**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2014.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Comentários aos Artigos 12 a 16 do Código Florestal de 2012. *In*: MACHADO, Paulo Affonso Leme; MILARÉ, Édís (Coordenadores). **Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 e MedProv 571, de 25 de maio de 2012**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, pp. 215-240.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 19ª edição. São Paulo: Atlas, 2017.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do poluidor pagador – Pedra Angular da política Comunitária do Ambiente**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

ARAÚJO, KATY. Bolsa Verde comercializa ativos ambientais. **O Estado**. Ceará, 07 de julho de 2015. Disponível em: <http://www.oestadoce.com.br/cadernos/oev/bolsa-verde-comercializa-ativos-ambientais> - acesso em 10/01/2018.

ARISTÓTELES. **Política**. 1ª edição. Tradução de Pedro Constantin Tolens. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002.

AZEVEDO, Plauto Faraco. **Ecocivilização: Ambiente e direito no limiar da vida**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. 2ª Edição. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manoele, 2007.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 144, de 2002**. Aprova o texto do Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, aberto a assinaturas na cidade de Quioto, Japão, em 14 de dezembro de 1997, por ocasião da Terceira Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-144-20-junho-2002-458772-protocolo-1-pl.html> – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999 (revogado)**. Dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3179.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3179.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934**. Código Florestal de 1934 (revogado). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d23793.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934**. Código de Águas. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d24643.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002**. Política Nacional da Biodiversidade. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4339.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4339.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.421, de 28 de dezembro de 1921**. Cria o Serviço Florestal Brasileiro. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4421-28-dezembro-1921-567912-publicacaooriginal-91264-pl.html> – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.559, de 21 de agosto de 1922.** Autoriza, o Poder Executivo a adquirir, a propriedade plena e definitiva da letra do hino nacional brasileiro, Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4559-21-agosto-1922-568211-publicacaooriginal-91607-pl.html> – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Decreto nº 5.746, de 5 de abril de 2006.** Regulamenta o art. 21 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2004-2006/2006/Decreto/D5746.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Decreto/D5746.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Decreto 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/decreto/D7830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/decreto/D7830.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Decreto nº 8.439, de 29 de abril de 2015.** Delega competência ao Ministro de Estado do Meio Ambiente para a prática dos atos que especifica. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2015-2018/2015/Decreto/D8439.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2015/Decreto/D8439.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.257, de 29 de dezembro de 2017.** Prorroga o prazo de inscrição ao Cadastro Ambiental Rural - CAR. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9257.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.985, de 29 de março de 1940.** Código de Minas. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del1985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1985.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm) - acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976.** Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L6385.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L6385.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006.** Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111284.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Lei 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.** Política Nacional sobre Mudança do Clima. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (Código Florestal de 2012). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012.** Altera a Lei nº 12.651/2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112727.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112727.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Lei nº 13.295, de 14 de junho de 2016.** Altera a Lei nº 12.096/ 2009, a Lei nº 12.844/ 2013, a Lei nº 12.651/ 2012, e a Lei nº 10.177/2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113295.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113295.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (revogado).** Código Florestal de 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Lei nº 5.700, de 1º de setembro de 1971.** Dispõe sobre a forma e a apresentação dos Símbolos Nacionais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5700.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5700.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981.** Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L6902.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L6902.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989.** Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal de 1965). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L7803.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L7803.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Lei nº 8.021, de 12 de abril de 1990.** Dispõe sobre a identificação dos contribuintes para fins fiscais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L8021.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8021.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995.** Dispõe sobre o Plano Real. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9069.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9393.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9393.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9433.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9605.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999.** Institui a Política Nacional de Educação Ambiental. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm) – acesso aos 13/01/2018.

BRASIL. Portaria do MMA nº 100, de 04 de maio de 2015. Prorrogar o prazo de inscrição no Cadastro Ambiental Rural – CAR. Disponível em:

[http://www.lex.com.br/legis\\_26747025\\_PORTARIA\\_N\\_100\\_DE\\_4\\_DE\\_MAIO\\_DE\\_2015.aspx](http://www.lex.com.br/legis_26747025_PORTARIA_N_100_DE_4_DE_MAIO_DE_2015.aspx) – acesso aos 13/01/2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CANO, WILSON. Crise e industrialização no Brasil entre 1929 e 1954: a reconstrução do Estado Nacional e a política nacional de desenvolvimento. *In:Rev. Econ. Polit.* São Paulo , v. 35, n. 3, p. 444-460.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 22ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

COASE, R. H. **Essays on economics and economists**. Chicago: The University of Chicago Press, 1994.

COASE, R. H. **The firm, the Market and the law**. Chicago: The University of Chicago Press, 1988.

COUTINHO, Diogo R. O Direito nas Políticas Públicas. *In: Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria. (Org.). A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. 1ed.São Paulo e Rio de Janeiro: Editora Unesp e Editora Fiocruz, 2013, v. 1, p. 181-200.

DEAN, Warren. **A ferro e fogo – a história e a devastação da mata atlântica brasileira**. Tradução de Cid Knipel Moreira. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

DECLARAÇÃO DO RIO, AGENDA 21, CNUMAD, 1992.

FAURE, MICHEL. **L'analyse économique du droit de l'environnement**. Bruylant, 2007.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. A questão ambiental no Direito Brasileiro. *In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; TELES DA SILVA, Solange; e SOARES, Inês Virgínia Prado – orgs Desafios do Direito Ambiental no Século XXI; estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros, 2005.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Comentários sobre os artigos 1º ao 2º. *In*: MACHADO, Paulo Affonso Leme; MILARÉ, Édís (Coordenadores). **Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 e MedProv 571, de 25 de maio de 2012**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, pp. 29-39.

GHERSI, Carlos Alberto. **Cuantificación económica del dano**. Buenos Aires: Astrea, 1998.

GOIÁS. **Decreto Estadual nº 5.392, de 3 de abril de 2001**. Altera o Decreto nº 4.593/1995, Regulamento da Lei nº 12.596/1995, que dispõe sobre a política florestal do Estado de Goiás. Disponível em: [http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina\\_decretos.php?id=1496](http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_decretos.php?id=1496) – acesso aos 13/01/2018.

GOMES, Carla Amado. **Introdução ao Direito do Ambiente**. 2ª Edição. Lisboa: AAFDL, 2014.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, volume 5: direito das coisas**. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009.

GUDYNAS, Eduardo. **La ecología política del progresismo sudamericano: los limites del progreso y la renovación verde de la izquierda**. Sin Permiso, No 8: Barcelona (Espanña), 2010.

GUERRA, Isabella Franco. Código Florestal Brasileiro. *In*: AHMED Flávio; COUTINHO, Ronaldo (coord.). **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

IBGE. **Vocabulário Básico de Recursos Naturais e Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. 2ª Edição, Rio de Janeiro: IBGE, 2004. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/vocabulario.pdf> - acesso aos 11 de janeiro de 2018.

JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins. **Uso de instrumentos econômicos para a gestão ambiental: Países da OCDE e América Latina**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2009.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2<sup>nd</sup> Edition. Harper Collins College Publishers, 1995, In SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma ideia** (pp.219-224); **Juntando as coisas** (pp 225-246).

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Conferências de desenvolvimento sustentável**. Brasília : FUNAG, 2013.

LAZARUS, Richard J. **The Making of Environmental Law**. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

LEOPOLD, Aldo. **A Sand County Almanac**. New York: Oxford University Press, 1949.

LUCAS, MARTHE. **Étude Juridique de la compensation écologique**. LGDJ, 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Estudos de Direito Ambiental**. São Paulo: Editora Malheiros, 1994.

MATO GROSSO. **Decreto Estadual nº 1031, de 02 de junho de 2017**. Regulamenta a Lei Complementar nº 592/2017, no que tange o Programa de Regularização Ambiental, o Sistema Mato-grossense de Cadastro Ambiental, a inscrição e análise do Cadastro Ambiental Rural. Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/legislacao/legislacaotribut.nsf/5edf9c5193c58088032567580038916b/950801c5453562b984258137006c104b?OpenDocument> – acesso aos 13/01/2018.

MATO GROSSO. **Decreto Estadual nº 2.238, de 13 de novembro de 2009 (revogado)**. Regulamenta o Programa Mato-grossense de Regularização Ambiental Rural e disciplina as etapas do Processo de Licenciamento Ambiental de Imóveis Rurais. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=133522> – acesso aos 13/01/2018.

MATO GROSSO. **Decreto Estadual nº 420, de 05 de fevereiro de 2016 (revogado)**. Dispõe sobre o Cadastro Ambiental Rural e a Regularização Ambiental de imóveis rurais; implanta o Programa de Regularização Ambiental. Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/legislacao/legislacaotribut.nsf/5edf9c5193c58088032567580038916b/d83c12a7022f659384257f550060503b?OpenDocument> – acesso aos 13/01/2018.

MEADOWS Donella H.; MEADOWS Dennis L.; RANDERS Jorgen; BEHRENS III William W. **The Limits to Growth**. New York: Universe Books, 1972. Disponível em: <http://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf> – acesso aos 06/02/2018.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 20ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016 – (e-book).

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10 ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2015 (e-book: ISBN: 978-85-203-6116-0).

MINAS GERAIS. **Lei Estadual nº 14.309, de 19 de junho de 2002 (revogado)**. Dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no Estado. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=140251> – acesso aos 13/01/2018.

MORAIS, Roberta Jardim; GUETTA, Maurício. Comentários aos artigos 43 a 50 do Código Florestal de 2012. *In*: MACHADO, Paulo Affonso Leme; MILARÉ, Édis (Coordenadores). **Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 e MedProv 571, de 25 de maio de 2012**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MORAIS, Roberta Jardim; MILARÉ, Lucas Tamer. Comentários aos artigos 41 e 42 do Código Florestal de 2012. *In*: MACHADO, Paulo Affonso Leme; MILARÉ, Édis

(Coordenadores). **Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 e MedProv 571, de 25 de maio de 2012**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, pp. 345-357.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **A Compensação de Reserva Legal através de Contrato de Arrendamento e os Incentivos à Proteção Florestal**. Revista de Direito Ambiental. São Paulo, v. 48, out./dez., 2007.

PERLIN, John. **História das Florestas: a importância da madeira no desenvolvimento da civilização**. Rio de Janeiro: Imago, 1992.

REGIMENTO DO PAU-BRASIL, de 12 de dezembro de 1605. Disponível em: [http://www.migalhas.com.br/arquivo\\_artigo/art20120328-01.pdf](http://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20120328-01.pdf) – acesso aos 13/01/2018.

RIO DE JANEIRO. Decreto Estadual nº 44.512, de 09 de dezembro de 2013. Dispõe sobre o Cadastro Ambiental Rural e do Programa de Regularização Ambiental. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/informacaopublica/exibeconteudo?article-id=1395172> – acesso aos 13/01/2018.

SAES, Marcos André Bruxel e CHRISTOFOLI, Bruno de Andrade. Política Nacional do Meio Ambiente. *In*: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (coord.). **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; MACHADO, Paulo Affonso Leme; FENSTERSEIFER, Tiago. **Constituição e legislação ambiental comentadas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 6ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2007.

SILVA, José Antonio Aleixo da (Coord.). **O Código Florestal e a Ciência: Contribuições para o Diálogo**. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. Academia Brasileira de Ciências. Organização Grupo de Trabalho do Código Florestal. 2. ed. rev. –São Paulo: SBPC, 2012.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Tutela constitucional do meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2008.

SOUZA, Aílton Benedito de. VIEIRA, R.A. Amaral. **Poluição, Alienação e Ideologia**. Rio de Janeiro: Achiame, 1984.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

SOUZA, Herbert de. Ecologia e Democracia: duas vertentes questionam o desenvolvimento. *In*: ACSELRAD, Henri (org.). **Meio Ambiente e Democracia**. Rio de Janeiro: Ibase, 1992, pp. 11-17.

STONE, Christopher D. **The Gnat is Older than Man: Global Environment and Human Agenda**. New Jersey: Princeton University Press, 1993.

TRENNEPOHL, Curt. Comentários aos artigos 29 e 30 do Código Florestal de 2012. *In*: MACHADO, Paulo Affonso Leme; MILARÉ, Édís (Coordenadores). **Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 e MedProv 571, de 25 de maio de 2012**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, pp. 291-300.

VARGAS, Getúlio. **A Nova Política do Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1938, Vol.V.

**World Commission on Environment and Development. Our common future**. Oxford, Oxford University Press, 1987.

## ANEXO 1

### Entrevista 01 – Ministro do Ministério do Meio Ambiente, José Sarney Filho

Entrevista realizada via correspondência eletrônica. As respostas foram recebidas em 21 de dezembro de 2017.

**Perfil do entrevistado** – José Sarney Filho é advogado, formado na Faculdade de Direito pela Universidade Federal do Maranhão, em 1981. Atualmente é Ministro do Ministério do Meio Ambiente<sup>247</sup>.

**Entrevistadora.** Qual é a vossa opinião em relação à utilização de mecanismos de mercado para questões ambientais?

**Entrevistado.** Os instrumentos de mercado para questões ambientais são vários e bastante diversificados, podendo envolver taxas, impostos, multas, subsídios, licenças comercializáveis, etc. Cada um desses instrumentos requer o estabelecimento de critérios para a sua instituição e uma avaliação sobre eficácia, eficiência, motivação, custo administrativo, aceitação política, entre outros. Esses instrumentos podem se somar e contribuir com políticas de comando e controle e, assim, aportar benefícios ao meio ambiente. Com relação ao título da Cota de Reserva Ambiental (CRA), trata-se de instrumento relevante para o proprietário rural na conservação de florestas já existentes ou em recuperação, ajudando a manter os serviços ecossistêmicos dessas áreas.

**Entrevistadora.** Quais são os principais pontos a serem desenvolvidos na regulamentação da Cota de Reserva Ambiental e qual é a expectativa para que seja publicada?

**Entrevistado.** Os principais pontos referentes à regulamentação da Cota de Reserva Ambiental são: a) disposições gerais e especificações concernentes às possibilidades efetivas de uso e de serventia da Cota de Reserva Ambiental (compensação de Reserva Legal e pagamento por serviços ambientais); b) regras de emissão e registro da CRA; c) regras de negociação e transferência da CRA; d) disposições sobre cancelamento da CRA e e) responsabilidades dos atores envolvidos com a emissão, transferência e posse da CRA. A expectativa de publicação do regulamento da CRA é maio de 2018, no “aniversário” do Código Florestal.

---

<sup>247</sup> Informações obtidas do site oficial da Câmara dos Deputados: [http://www.camara.leg.br/internet/deputado/dep\\_Detalhe.asp?id=5830511](http://www.camara.leg.br/internet/deputado/dep_Detalhe.asp?id=5830511) – acesso aos 13 de janeiro de 2018.

**Entrevistadora.** No artigo 48, §1º do Código Florestal, fala-se que “A transferência da CRA só produz efeito uma vez registrado o termo previsto no caput no sistema único de controle”.

O que seria esse sistema único de controle?

**Entrevistado.** O novo Código Florestal estabelece que o registro do título deve ser feito em bolsas de mercadorias de âmbito nacional, ou em sistemas de registro e liquidação financeira de ativos autorizados pelo Banco Central (art.47 da Lei 12.651). O MMA/SFB está trabalhando, em conjunto com o MF [Ministério da Fazenda] e outras instituições, numa regulamentação e especificação de tal sistema único de controle, que terá âmbito nacional, para registro e controle de todas as negociações do título, interligado a outros sistemas existentes (como, por exemplo, o da BM&F/B3, e o SICAR).

**Entrevistadora.** Quais seriam as principais vantagens na utilização da Cota de Reserva Ambiental em relação às outras formas de compensação da Reserva Legal?

**Entrevistado.** A compensação feita por aquisição de CRA pode facilitar as relações e negociações envolvendo credores e devedores de Reservas Legais. Os proprietários devedores de RL poderão procurar instituições financeiras ou outros intermediários, ou bolsa de mercadorias de âmbito nacional onde as CRA estejam sendo negociadas, e realizar os procedimentos administrativos e operacionais previstos para as transações envolvendo os títulos, com vistas à regularização ambiental. A Cota de Reserva Ambiental proporcionará maior transparência nas negociações e tem a vantagem de poder ser emitida não apenas para a finalidade de compensação de Reserva Legal, mas também para pagamentos de serviços ambientais.

**Entrevistadora.** O Art. 48, §4º do Código Florestal dispõe: “A utilização de CRA para compensação da Reserva Legal será averbada na matrícula do imóvel no qual se situa a área vinculada ao título e na do imóvel beneficiário da compensação”. Esse fato poderia prejudicar a rápida circulação das Cotas de Reserva Ambiental?

**Entrevistado.** A obrigatoriedade da averbação é uma exigência legal com a qual o mercado terá que lidar, agilizando os trâmites, para que a CRA mantenha uma rápida circulação.

**Entrevistadora.** A função da Reserva Legal é assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a

proteção de fauna silvestre e da flora nativa. A compensação da Reserva Legal, pelo mecanismo de Cotas de Reserva Ambiental, pode ser feita em outro Estado desde que no mesmo bioma e desde que seja uma área prioritária. Assim, a compensação da Reserva Legal em outro Estado atenderia a função primordial da Cota de Reserva Ambiental?

**Entrevistado.** Sim, a compensação de Reserva Legal em outro estado atende a função primordial da CRA. Todavia, nos casos em que os estados julguem que a compensação em outro estado não é a melhor alternativa de regularização ambiental, eles podem ser mais restritivos em suas legislações estaduais, conforme o exemplo do Mato Grosso. Esse Estado dispõe em seu Decreto Nº 52.431, de 23 de Junho de 2015 (sic)<sup>248</sup>, sobre a implementação do Cadastro Ambiental Rural, no artigo 47, que diz “*Os imóveis rurais que possuem déficit de Reserva Legal, somente poderão valer-se de compensação em imóveis localizados em outros Estados da Federação quando não houver mais áreas disponíveis para compensação no Estado de Mato Grosso, devidamente atestado pela SEMA, e após justificativa técnica apresentada pelo interessado e aprovada pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA.*”

**Entrevistadora.** O art. 47 do Código Florestal dispõe que “É obrigatório o registro da CRA pelo órgão emitente, no prazo de 30 (trinta) dias, contado da data da sua emissão, em bolsas de mercadorias de âmbito nacional ou em sistemas de registro e de liquidação financeira de ativos autorizados pelo Banco Central do Brasil. Haveria a necessidade de uma regulação para a comercialização das Cotas de Reserva Ambiental? Haveria espaço para uma interferência da Comissão de Valores Mobiliários?”

**Entrevistado.** Não há espaço, de imediato, para a interferência da Comissão de Valores Mobiliários nos títulos da CRA, dado não se tratar de valor mobiliário.

**Entrevistadora.** Na negociação de Cotas de Reserva Ambiental há chance de ocorrer especulação, assim como em todos os mercados. Há algum mecanismo vislumbrado pelo Ministério do Meio Ambiente para evitar que isso ocorra?

---

<sup>248</sup> **Nota da Entrevistadora:** O Decreto nº 52.431, de 23 de junho de 2015, é do Estado do Rio Grande do Sul e não do Mato Grosso. O Decreto a que o entrevistado faz referência é, na verdade, o Decreto Estadual do Mato Grosso nº 420, de 05 de fevereiro de 2016, que dispõe sobre o Cadastro Ambiental Rural e a Regularização Ambiental de imóveis rurais e implanta o Programa de Regularização Ambiental no Estado de Mato Grosso. Ressalte-se que o Decreto nº 420/2016 foi revogado pelo Decreto nº 1.031, de 02 de junho de 2017, do Estado do Mato Grosso.

**Entrevistado.** O MMA não vislumbra que possa haver especulação contraproducente em torno da Cota de Reserva Ambiental, mas sim que haverá um mercado pujante envolvendo a CRA.

**Entrevistadora.** Com a finalização do cadastro dos imóveis rurais no Cadastro Ambiental Rural, haverá um grande volume de informações e potenciais irregularidades no percentual da Reserva Legal poderão ser detectadas. Devido às limitações estruturais e de pessoal dos órgãos ambientais municipais e estaduais, há de fato condições práticas para um controle dos dados do Cadastro Ambiental Rural para fins de fiscalização de descumprimento da Reserva Legal? Há algum projeto do Ministério do Meio Ambiente para manusear esses dados ou auxiliar os órgãos ambientais?

**Entrevistado.** O Ministério do Meio Ambiente e o Serviço Florestal Brasileiro têm despendido esforços para garantir que de fato o lastro da vegetação associado à CRA será monitorado. Podemos afirmar que haverá o controle de cumprimento da Reserva Legal, pois já há ferramentas no SICAR que estarão cumprindo este papel de monitoramento da vegetação.

**Entrevistadora.** Como o Ministro enxerga a atuação de agentes intermediários na negociação da Cota de Reserva Ambiental, como a Bolsa Verde do Rio e a Biofílica?

**Entrevistado.** A atuação de agentes intermediários nas negociações da Cota de Reserva Ambiental é vislumbrada como natural e como parte da estruturação dos mercados, como ocorre em praticamente todos os setores de atividade econômica.

## ANEXO 2

### **Entrevista 02 – Mauricio de Moura Costa, Diretor de Operações e Presidente da BV-Rio**

Entrevista realizada presencialmente, no dia 24 de novembro de 2017, na sede da BV-Rio, no Rio de Janeiro.

**Perfil do entrevistado:** Mauricio de Moura Costa é doutor em Direito Econômico pela Universidade de Paris II (Panthéon-Sorbonne) e Diretor de Operações e Presidente da BV-Rio.<sup>249</sup>

**Entrevistadora.** Ecologia e Economia possuem o mesmo prefixo “eco”. Uma trata das normas da casa (economia) e a outra trata do estudo da casa (ecologia). Por que há tanta crítica de ambientalistas à mercantilização dos ativos ambientais? Qual é a posição da BV-Rio?

**Entrevistado.** Eu não tenho a percepção de que há tantas críticas em relação à conexão existente entre Ecologia e Economia. O termo “mercantilização da natureza” é uma tentativa de dar uma conotação negativa a algo que a BV-Rio entende como absolutamente essencial. A natureza tem que ser quantificada e valorada. Quando se opta pela expressão “valoração da natureza” se diz o mesmo, mas com uma conotação positiva. A tendência moderna do movimento ecológico atual é a de superar a fase de enxergar a natureza como sacrossanta e que, portanto, deve ser mantida afastada de tudo e todos. Há uma mudança nesse foco, mais no sentido de constatar que o mercado é essencial, mesmo com todas as externalidades negativas geradas pelo mercado, mas também com toda a dinâmica, potência, força e eficiência que o mesmo mercado tem para produzir efeitos positivos ou as externalidades positivas. A ideia é trazer para questão ambiental a lógica do mercado e para a questão do mercado às preocupações ambientais. Uma economia que não internalize as questões ambientais de uma maneira séria é uma economia fadada ao fracasso.

**Entrevistadora.** Em junho de 2016, a Bolsa Verde do Rio divulgou em seu site notícia de que teria sido divulgado o Parecer da Comissão de Valores Mobiliários (“CVM”) que Cotas de Reserva Ambiental (CRAs) não são valores mobiliários e que a sua negociação não estaria

---

<sup>249</sup> Informações obtidas no site da E2 Brasil Sócio Ambiental: <http://www.e2brasil.com/socios.html> – acesso aos 10 de janeiro de 2018.

sujeita à sua supervisão. Pergunta-se: haveria a necessidade de uma proteção especial da questão?

**Entrevistado.** A CVM entendeu que as Cotas de Reserva Ambiental não eram valores imobiliários, assim como nós. E, de fato, talvez não haja realmente interesse que as Cotas de Reserva Ambiental sejam vistas dessa forma nem pela CVM nem pela BV Rio. Por acreditar que haveria um longo período entre o Código Florestal de 2012 e a implementação propriamente dita das Cotas de Reserva Ambiental, foi adotada uma estrutura de mercado semelhante a dos créditos de carbono. Eram contratos de desenvolvimento e renda futura.

**Entrevistadora.** Quais seriam os pontos principais a serem desenvolvidos na regulamentação da CRA na BV-Rio?

**Entrevistado.** Quando se começou a falar da regulamentação da Cota de Reserva Ambiental, o Ministério do Meio Ambiente envolveu o Ministério da Fazenda. A proposta inicial da regulamentação era, na visão da BV-Rio, muito equivocada. Na nossa visão, a CRA é um instrumento eminentemente de auxílio à implementação do Código Florestal. Na minha opinião o objetivo primeiro da CRA é auxiliar a pessoa que não tem Reserva Legal a se regularizar. Isso porque atender o percentual da Reserva Legal pode ser um desafio muito grande aos proprietários rurais. O objetivo de remunerar aquele que tem excedente, na minha visão, é um objetivo secundário do instrumento. Por ser uma cota e, logo, um instrumento negociável, gerou-se uma preocupação sobre o mercado, sobre “criar um mercado”. No entanto, na visão da BV-Rio, não se “cria um mercado”. O mercado se cria sozinho. A regulamentação deve ser focada no objetivo de regularizar milhares de proprietários rurais irregulares, que vivem à margem da lei. Temos que pensar no objetivo primordial da CRA, que é regularizar os imóveis rurais com déficit de Reserva Legal. A regulamentação não deve ser focada em criar um mercado, mas sim em criar condições para a segurança jurídica e, principalmente, para fornecer a proteção ao comprador da CRA, que não deve se preocupar com o lastro do título, já que isso deve ser responsabilidade do vendedor.

**Entrevistadora.** O Ministro Luiz Fux (relator) apresentou o seu voto nas ADIs do Código Florestal, considerando constitucional o mecanismo da Cota de Reserva Ambiental (CRA). Pergunta-se: como o resultado final das ADIs podem impactar o negócio da BV-Rio? Quais seriam as consequências para os vendedores e compradores que já transacionaram?

**Entrevistado.** A discussão da constitucionalidade do Código Florestal é problemática para a segurança jurídica. No entanto, essa discussão não afeta por agora as CRAs porque, na

prática, o mercado de cotas ainda não existe efetivamente por dois motivos. O primeiro motivo é a questão regulatória, pois ainda há lacunas de regulamentação federal, que ainda está pendente. O segundo motivo é a insatisfação do setor rural, ainda há reações e resistência à implementação das diversas obrigações do Código Florestal de 2012.

**Entrevistadora.** Pelo Código Florestal de 2012, haveria a possibilidade, em situações excepcionais, da aquisição de CRAs, desde que no mesmo bioma, em estados distintos. Há forte crítica de setores ambientalistas com relação a esse ponto. Qual é a visão da BV-Rio sobre essa questão?

**Entrevistado.** Afinal, qual é a relevância das divisões políticas de um Estado com a geografia ambiental? As fronteiras dos Estados são arbitrárias. A questão geopolítica é diferente da questão ambiental. Temos que ter uma visão mais abrangente sobre isso. Em uma área de vocação agrícola, por exemplo, se um proprietário não conseguir atingir o percentual mínimo da Reservas Legais, é muito provável que os seus vizinhos estarão na mesma situação. Então, impedir que a compensação da Reserva Legal seja feita em outro local, e mesmo em outro Estado, não irá resolver o problema da questão do passivo de Reserva Legal. Do ponto de vista ambiental, é mais vantajoso restringir a compensação para que se promova a regeneração natural da Reserva Legal? Nem sempre. Do que adianta um proprietário deixar de fazer uso agrícola de sua área para fazer uma bolha de Reserva Legal, completamente isolada? Às vezes, compensar a Reserva Legal em outra área, e até em outro Estado, é muito melhor do ponto de vista ecológico, por conectar corredores e mosaicos ecológicos, que desconhecem fronteiras geopolíticas. A ideia é que as áreas de compensação sejam feitas em territórios de interesse desse ou daquele Estado. Por exemplo, no caso de São Paulo em que a bacia fluvial é oriunda do Paraná, é do interesse do Estado de São Paulo que a área da bacia do Paraná esteja florestada.

**Entrevistadora.** No site da BV-Rio, o preço de um hectare no Cerrado Mato Grosso do Sul está entre R\$2.016,67 e R\$2.957,78. O preço de um hectare na Floresta Amazônica no Amazonas está entre R\$194,12 a R\$284,71. Como precificar bens ambientais? Como é feita a precificação?

**Entrevistado.** Apesar do senso comum considerar que o preço de uma cota da Floresta Amazônica será mais caro do que em outros biomas, o preço, na verdade, é definido pela oferta e demanda. Atualmente, é muito mais pela oferta, já que a demanda ainda é muito desproporcional à oferta. As cotações da BVRio ainda não são de negócios fechados, são

baseadas em cotações de ofertantes. Não teria como ter, nesse momento, índices de negociação com base em negócios concluídos. A BVRio, apesar disso, tem a percepção do comprador. Potenciais compradores entram em contatos conosco, mas eles querem pagar menos do que as ofertas. A BV-Rio, para a precificação das CRAs, não analisa o custo de terra ou o custo de oportunidade, mas simplesmente faz uma média ponderada do que é ofertado. A CRA do Mato Grosso do Sul é tão cara porque o desmatamento do cerrado naquela região é imenso. Pouquíssimos tem terras para ofertar. Os preços são dinâmicos, conforme às demandas. Mas, deve-se dizer, que ultimamente não tem sido tão alterado, já que depois do boom de ofertas, houve uma certa frustração do mercado.

**Entrevistadora.** Há o total de 7.442.515 imóveis inscritos no Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir) da Receita Federal que se encontravam na situação “Ativo” Em 03/09/2015, do total dos imóveis ativos, 5.968.638 correspondem a imóveis com área total de até 50 hectares. Como é a percepção da BV-Rio em relação ao Cadastro Ambiental Rural? Em relação aos pequenos produtores e aos proprietários que não tem acesso à internet?

**Entrevistado.** O acesso dos proprietários dos imóveis rurais ao CAR pode ser considerado um desafio. Talvez a prioridade seja de realizar um cadastro simples desses proprietários e posteriormente seguir com uma averiguação mais aprofundada do imóvel. A mobilização desses pequenos proprietários rurais poderia ser realizada pelas prefeituras e pelos sindicatos, porém o apoio em relação a isso é pouco. Realmente há uma dificuldade de acesso, porém é transponível. Dados por satélite podem fazer o papel da consulta dos proprietários “porta em porta”. A BV-Rio, por exemplo, fez várias caravanas no interior do Brasil para esclarecer a importância da inscrição no CAR. Entendo que essas mobilizações institucionais tem um papel muito importante, sobretudo para os pequenos produtores.

**Entrevistadora.** A CRA é um título misto, que possui características reais. A BV-Rio está intermediando os Contratos de Desenvolvimento e Venda de Cotas de Reserva Ambiental para Entrega Futura (CRAFs), que estabelecem obrigações entre aqueles que tem excedente de reserva legal (vendedores) e aqueles que queiram comprar CRAs para se adequar aos requerimentos do Código Florestal. Como é esse contrato?

**Entrevistado.** O contrato das CRA é robusto e foi inspirado nos contratos ERPA (*Emission Reduction Purchase Agreement*), que são os contratos de crédito de carbono. Há a mistura de obrigações de fazer com a compra e venda. Ou seja, desenvolve os ativos com a promessa de venda com o preço fechado. O vendedor é obrigado a desenvolver a CRA e a transferi-la para

o comprador, mantendo o lastro e se responsabilizando pela área. Ou seja, há muitas obrigações ao vendedor e poucas ao comprador.

**Entrevistadora.** A BV-Rio faz um imenso serviço e é uma associação sem fins lucrativos, como é a rentabilidade para a BV-Rio? Há alguma comissão? Se sim, é contínua?

**Entrevistado.** A BV-Rio entra como interveniente para ajudar a acompanhar a parte do desenvolvimento da cota, como para o fechamento financeiro do contrato. Para atingir uma sustentabilidade econômica, a BV-Rio recebe uma comissão no fechamento dos negócios, um percentual de 2% de cada lado. No entanto, entendemos que o ativo da CRA está ainda em uma fase não lucrativa para a BV-Rio. Nos sustentamos muito por doações internacionais de fundações.

**Entrevistadora.** Questão da deficiência do *staff* dos agentes ambientais para fiscalização – potencial falta de interesse na aquisição. Qual é o posicionamento da BV-Rio? A plataforma começou em dezembro de 2012, e agora quais os números hoje da BV Rio para a negociação da CRA?

**Entrevistado.** A fiscalização é fundamental. O CAR é instrumento poderoso, pois mesmo o CAR sendo auto declaratório, as imagens de satélites são muito sofisticadas e é possível realmente mapear e fiscalizar as irregularidades. Usando de forma inteligente as tecnologias existentes, não há a necessidade de um grande *staff* para isso.

## ANEXO 3

### Minuta do MMA – Decreto Regulamentador da CRA

Minuta disponibilizada pelo Ministério do Meio Ambiente, após solicitação da Autora, no dia 21 de dezembro de 2017. O presente anexo contém exatamente o conteúdo disponibilizado pelo MMA. As notas no decorrer do texto foram feitas pelo próprio MMA.

#### **DECRETO Nº XX , DE XX DE XXX DE 2017.**

Regulamenta a Cota de Reserva Ambiental instituída pelo art. 44 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 44 a 50 da Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012.

D E C R E T A:

#### **CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º Este Decreto regulamenta os procedimentos de emissão, registro, transferência e utilização da Cota de Reserva Ambiental - CRA, instituída pelo art. 44 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

Art. 2º O Serviço Florestal Brasileiro - SFB, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente - MMA, (*Decreto de estrutura do MMA*) é o órgão federal competente para emissão de CRA de acordo com o disposto no art. 45 da Lei 12.651/2012. (*emitir e gerenciar; verificar gerenciar*)

Art. 3º Para os fins deste Decreto, entende-se por:

I - Cota de Reserva Ambiental - CRA: título nominativo representativo de área com vegetação nativa existente ou em processo de recuperação, a ser emitido segundo as situações dispostas nos incisos I a IV, e no § 4º do art. 44 da Lei nº 12.651/2012;

II - Proprietário-emissor: pessoa física, ou jurídica, de direito privado, proprietária do imóvel rural onde se situa a área de vegetação nativa vinculada à CRA;

III - Adquirente: pessoa física ou jurídica de direito público ou privado que detém os direitos de utilização da CRA, para fins de compensação de reserva legal, e/ou para outros fins de conservação da vegetação nativa da área vinculada à CRA;

IV - Termo de Transferência: documento que, formaliza a transferência de CRA, estabelece o prazo e demais condições pactuadas entre o proprietário-emitente, [ou titular], e o adquirente, e confere os direitos de utilização da CRA para fins de compensação de Reserva Legal e/ou para outros fins de conservação da vegetação nativa da área vinculada à CRA, observado o disposto neste Decreto. *(houve consenso sobre a possibilidade de “negociação secundária” dos títulos; questão é operacional e de custos de transação)*

Art. 4º O proprietário de imóvel rural com Reserva Legal conservada e inscrita no Cadastro Ambiental Rural - CAR de que trata o art. 29 da Lei nº 12.651, de 2012, cuja área ultrapasse o mínimo exigido pela mesma Lei, poderá utilizar a área excedente para fins de constituição de CRA.

§ 1º No caso dos imóveis a que se refere o inciso V, do art. 3º, da Lei nº 12.651, de 2012, poderá ser instituída a CRA do remanescente de vegetação nativa que integra a Reserva Legal, ou da área em processo de recomposição ou regeneração que exceda a Reserva Legal.

§ 2º Poderá ser instituída CRA sobre a área de Reserva Legal conservada em percentuais superiores aos definidos em Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE, conforme previsto no art. 13, inciso I e § 1º da Lei nº 12.651, de 2012.

§ 3º Os proprietários de imóveis rurais, na Amazônia Legal, e seus herdeiros necessários que possuam índice de Reserva Legal maior que 50% (cinquenta por cento) de cobertura florestal e não realizaram a supressão da vegetação nos percentuais previstos pela legislação em vigor à época poderão utilizar a área excedente de Reserva Legal também para fins de constituição de CRA, nos termos do § 2º do art. 68 da Lei nº 12.651, de 2012.

§ 4º Não poderão ser emitidas CRAs nas áreas de preservação permanente, com vegetação nativa ou em processo de recomposição ou regeneração, mesmo que tenham sido incluídas no cômputo de Reserva Legal, nos termos do art. 15 da Lei nº 12.651, de 2012.

Art. 5º Cada CRA corresponderá a 1 (um) hectare:

I - de área com vegetação nativa primária ou com vegetação secundária.

II - de áreas de recomposição, em qualquer estágio de regeneração ou recomposição mediante reflorestamento com espécies nativas ou de regeneração natural.

§ 1º O estágio sucessional ou o tempo de recomposição ou regeneração da vegetação nativa das áreas de que trata o inciso II será avaliado pelo órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal, ou por instituição habilitada, com base em declaração do proprietário e vistoria de campo.

§ 2º A avaliação do estágio sucessional ou o tempo de recomposição ou regeneração da vegetação nativa poderá ser realizada via sensoriamento remoto nas áreas de que trata o inciso I deste artigo, sempre que houver meios disponíveis para essa finalidade.

§ 3º A CRA não poderá ter sua emissão efetuada quando a regeneração ou a recomposição da área for considerada improvável ou inviável pelo órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal.

## **CAPÍTULO II - DA EMISSÃO DA CRA**

Art. 6º - Será assegurado ao proprietário o direito de emissão de CRA para compensação de Reserva legal, e/ou para outros fins de conservação da vegetação nativa da área vinculada à CRA, de acordo com os critérios e disposições previstos neste Decreto.

§ único – A CRA poderá ser emitida para os fins de compensação de Reserva Legal e de conservação da vegetação nativa da área vinculada à CRA, desde que a área do imóvel a que se vincula o título seja portadora de atributos ambientais de alta relevância que tornem patente a singularidade da conservação daquele ecossistema, tendo em conta critérios e condições, estabelecidos pelos órgãos ambientais, e conforme regulamento a ser editado pelo MMA e o SFB.

Art. 7º A emissão de CRA será feita mediante requerimento do proprietário, após inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural - CAR, instituído pelo art. 29 da Lei nº 12.651, de 2012, e laudo comprobatório emitido pelo próprio órgão ambiental estadual, ou do Distrito Federal, ou por instituição habilitada, assegurado o controle do Serviço Florestal Brasileiro – SFB/MMA, órgão federal competente do SISNAMA.

§ 1º O laudo comprobatório estabelecido no caput poderá ser emitido no Sistema de Cadastro Ambiental Rural - SICAR, pelo órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal, após a análise e aprovação das informações declaradas no CAR, em conformidade com o SFB.

§ 2º O proprietário interessado na emissão da CRA deve apresentar ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal proposta acompanhada de:

- I - certidão atualizada da matrícula do imóvel expedida pelo registro de imóveis competente;
- II - cédula de identidade do proprietário, quando se tratar de pessoa física;
- III - ato de designação de responsável, quando se tratar de pessoa jurídica;
- IV - certidão negativa de débitos do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR; e
- V - polígono com informações geográficas do imóvel e da área vinculada ao título, inscrito e em conformidade com os critérios estabelecidos no SICAR.

VI – recibo de inscrição no CAR e demonstrativo da situação das informações declaradas no CAR

Art. 8º A emissão de CRA estará sujeita às seguintes condições:

I - o CAR do proprietário-emitente não poderá estar pendente ou cancelado;

II - não sobreposição à Reserva Legal do imóvel, quando a área vinculada à CRA se localizar em área de Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN.

Parágrafo único. A Cota de Reserva Florestal - CRF emitida nos termos do art. 44-B da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, passará a ser considerada CRA mediante validação pelo órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal e atendimento aos demais requisitos aplicáveis da Lei nº 12.651, de 2012.

Art. 9º A CRA é válida por prazo indeterminado, desde que atestada a manutenção das condições de conservação da vegetação nativa da área a ela vinculada.

Parágrafo único. A CRA emitida sobre área em recuperação ou regeneração natural de vegetação nativa, conforme disposto no art. 46, inciso I, da Lei nº 12.651, de 2012, terá validade mínima de 20 (vinte) anos.

Art. 10º Após a comprovação do atendimento aos requisitos e condições do art. 8º deste Decreto e os estabelecidos na Lei nº 12.651, de 2012, o órgão estadual ou do Distrito Federal *fará (?)* a aprovação da emissão da CRA, no registro público eletrônico de âmbito nacional - sistema de registro de CRA, vinculado ao Sicar, gerenciado pelo SFB/MMA.

Art. 11º A transmissão inter vivos ou causa mortis do proprietário de imóvel rural não elimina nem altera o vínculo de área vinculada a CRA, devendo a alteração do proprietário ser atualizada no SICAR.

Art. 12º Em caso de desmembramento ou remembramento do imóvel rural, as informações vinculantes à CRA deverão ser atualizadas no SICAR. (*avaliar relação com cartórios*)

Art. 13º Observado o disposto neste Capítulo II, deverão constar na CRA emitida:

I - o número do CAR do imóvel rural emitente;

II - o número da CRA no sistema de registro de CRA, vinculado ao SICAR;

III - o nome do proprietário-emitente;

IV - polígono com informações geográficas do imóvel e da área vinculada ao título, inscrito e em conformidade com os critérios estabelecidos no SICAR;

V - o bioma correspondente à área vinculada ao título;

VI - a classificação da área em uma das condições previstas no art. 46 da Lei nº 12.651, de 2012;

VII - o enquadramento da área como prioritária, conforme art. 66, § 7º, da Lei nº 12.651, de 2012 e regulamentações;

VIII - a indicação de que a CRA será emitida sobre excedente de reserva Legal, ou nas demais hipóteses de emissão previstas no art. 4º deste Decreto.

Parágrafo único. No caso de [emissão](?) de CRA para outros fins de conservação da vegetação nativa da área vinculada à CRA, deverá constar da CRA a discriminação das características naturais da área e dos serviços ambientais providos pela conservação e melhoria dos ecossistemas, de acordo com o previsto no art. 41, da Lei nº 12.651, de 2012.

#### **CAPÍTULO IV - DA TRANSFERÊNCIA DE CRA**

Art. 14º A CRA pode ser transferida, onerosa ou gratuitamente, a pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, mediante Termo de Transferência assinado pelo proprietário-emissor de CRA e pelo adquirente.

§ 1º O Termo de Transferência poderá contemplar mais de uma CRA e deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

- I. identificação das partes;
- II. o número de identificação única de cada CRA no sistema de registro de CRA, vinculado ao SICAR;
- III. o número do CAR, no SICAR, do imóvel do Compensador, quando se tratar de transferência para compensação de déficit de Reserva Legal;
- IV. as responsabilidades das partes;
- V. a vigência contratual;
- VI. as hipóteses de rescisão e renovação contratual e as consequências para as partes;
- VII - a necessidade de manutenção do lastro da CRA negociada pelo prazo de vigência do Termo de Transferência.
- VIII – o fim de uso da CRA, se para compensar Reserva Legal, e/ou se para outros fins de conservação da vegetação nativa da área vinculada à CRA.
- IX – o valor e a forma de pagamento (*inclusão aprovada desde que não haja divulgação de informações de cunho privado*)

§ 2º A transferência da CRA só produzirá efeito uma vez registrado o respectivo Termo de Transferência no sistema de registro de CRA, vinculado ao SICAR.

§ 3º Quando a CRA for utilizada para compensar déficit de Reserva Legal, o adquirente deverá registrar no sistema de registro de CRA, vinculado ao SICAR, as informações

necessárias para a vinculação da CRA ao seu próprio CAR para a regularização do passivo ambiental de sua propriedade.

§ 4º A aquisição onerosa de CRA para compensar déficit de Reserva Legal não constitui pagamento pela adicionalidade decorrente das atividades de manutenção das áreas vinculadas à CRA e, portanto, não afeta a elegibilidade destas áreas para quaisquer outros pagamentos ou incentivos devidos por serviços ambientais, ou acesso aos mercados nacionais e internacionais de reduções de emissões certificadas de gases de efeito estufa.

## **CAPÍTULO V**

### **DOS USOS DA CRA**

Art. 15º Os proprietários de imóveis rurais que detinham, em 22 de julho de 2008, áreas de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12 da Lei 12.651/2012 poderão compensar déficit de Reserva Legal com CRA.

§ 1º A compensação de área de Reserva Legal por meio de CRA poderá ser adotada isolada ou conjuntamente com as demais alternativas de regularização previstas no art. 66, da Lei nº 12.651, de 2012, observando-se os seguintes requisitos:

I - inscrição prévia do imóvel rural no CAR;

II - estabelecimento de Termos de Transferência que contemplem a quantidade de hectares equivalente ou superior à área de Reserva Legal a ser compensada, observando-se o disposto no § 6º, do art. 66, da Lei nº 12.651, de 2012;

III - localização da área vinculada à CRA no mesmo bioma da área de Reserva Legal a ser compensada e, se fora do estado e no mesmo bioma, localizadas em área considerada prioritária, nos termos da Lei nº 12.651, de 2012, e regulamentos;

§ 2º A compensação de Reserva Legal, prevista neste artigo, não poderá ser utilizada como forma de viabilizar a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo, sendo vedada qualquer autorização de supressão de remanescente de vegetação nativa na propriedade onde ocorrerá a compensação do déficit da Reserva Legal.

§ 3º A utilização de CRA para compensação da Reserva Legal será averbada na matrícula do imóvel no qual se situa a área vinculada ao título e na matrícula do imóvel beneficiário da compensação.

§ 4º A compensação de Reserva Legal por meio de CRA só produzirá efeito uma vez registrado o respectivo termo de transferência no SICAR.

§ 5º Caso não seja formalizada a renovação do Termo de Transferência ou apresentada alternativa de compensação no prazo de 30 (trinta) dias após expirada a vigência do Termo de

Transferência, a compensação de Reserva Legal será considerada cancelada no SICAR, implicando em descumprimento das exigências de manutenção de Reserva Legal e perda da condição de regularidade ambiental, perante a Lei nº 12.651, de 2012, aplicando-se as consequentes sanções administrativas, cíveis e penais cabíveis.

Art. 16º A CRA poderá ser utilizada para outros fins de conservação da vegetação nativa da área vinculada ao título, além da compensação de déficit de Reserva Legal, conforme disposto no art. 3º deste Decreto, e em normas complementares referidas no art. 25 deste regulamento.

§ 1º Poderá ser emitida CRA da vegetação nativa, ou da vegetação em processo de recuperação, que integra a reserva legal dos imóveis a que se refere o inciso V do art. 3º da Lei 12.651/2012, caso em que a CRA, se não estiver vinculada a um excedente de reserva legal, será usada apenas para fins de conservação da vegetação da área vinculada ao título.

#### **CAPÍTULO VI - DO CANCELAMENTO DE CRA**

Art. 17º A CRA somente poderá ser cancelada nos seguintes casos:

I - por solicitação do proprietário-emitente, em caso de desistência de manter áreas nas condições previstas nos incisos I e II do art. 5º deste Decreto;

II - por decisão do órgão emissor, pelo não cumprimento da manutenção das condições de conservação da vegetação nativa da área que deu origem ao título.

§ 1º O cancelamento da CRA nos termos do inciso II do caput independe da aplicação das devidas sanções administrativas e penais aplicáveis à Reserva Legal nos termos da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

§ 2º O cancelamento da CRA deve ser averbado na matrícula do imóvel do Proprietário-Emitente e na matrícula do imóvel do Compensador, quando utilizada para tal.

§ 3º O cancelamento de CRA dar-se-á no sistema de registro de CRA, vinculado ao SICAR, para sua retirada do mercado.

#### **CAPÍTULO VII - DAS RESPONSABILIDADES**

Art. 18º Caberá ao proprietário do imóvel rural em que se situa a área vinculada à CRA a responsabilidade plena pela manutenção das condições de conservação da vegetação nativa da área que deu origem ao título.

§ 1º O proprietário-emitente que solicitar ou der causa ao cancelamento da CRA vinculada à compensação de Reserva Legal será responsável pela manutenção do lastro da CRA e seus respectivos ônus, conforme termo de transferência por ele negociado, respeitados inclusive os

requisitos de compensação de Reserva Legal, descritos no § 6º do art. 66 da Lei nº 12.651, de 2012.

§ 2º A área vinculada à emissão da CRA poderá ser utilizada em Plano de Manejo Florestal Sustentável - PMFS, aprovado pelo órgão ambiental competente.

§ 3º O descumprimento das obrigações assumidas quanto à manutenção e integridade da vegetação nativa, representada na CRA, constituirá motivo suficiente para seu cancelamento, lavratura de auto de infração e imposição de penalidade administrativa pelos órgãos competentes.

§ 4º O proprietário-emitente imputado com infrações administrativas ambientais, nos termos do § 3º, somente poderá solicitar novas emissões de CRA após o cumprimento das sanções e obrigações que lhe forem aplicadas.

Art. 19º A rescisão de Termo de Transferência de CRA motivada pelo não cumprimento das obrigações contratuais por parte do imóvel beneficiário da compensação de reserva legal, caracterizará a perda da condição de regularidade ambiental, perante os requisitos da Lei nº 12.651, de 2012, aplicando-se as sanções administrativas, cíveis e penais cabíveis.

Parágrafo único. O CAR do imóvel beneficiário da compensação de reserva legal somente retornará à situação de regularidade após o registro de novo Termo de Transferência de CRA ou de outra forma de compensação dentre aquelas previstas no § 5º, do art. 66, da Lei nº 12.651, de 2012, no sistema de registro de CRA, vinculado ao SICAR.

Art. 20º Incluem-se entre as responsabilidades do órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal, referentes à CRA:

I - recepcionar o requerimento de CRA;

II - verificar o atendimento dos requisitos e condições estabelecidos na Lei nº 12.561, de 2012, neste Decreto;

III - solicitar a emissão da CRA por meio do SICAR ou de sistema informatizado próprio, previamente compatibilizado e integrado ao SICAR;

IV - avaliar o estágio sucessional da vegetação nativa para fins de emissão de CRA;

V - monitorar a conservação da vegetação nativa das áreas vinculadas a CRA, em periodicidade não superior a um ano, visando atestar a situação de regularidade da respectiva CRA, e aplicar sanções quando cabível;

VI - verificar o atendimento dos requisitos para compensação de Reserva Legal por meio de CRA, com consequente autorização, efetivação, controle e monitoramento da compensação;

VII - solicitar o cancelamento de CRA, na hipótese prevista no inciso II do art. 17 deste Decreto;

VIII - promover a atualização da informação sobre as alterações das características do imóvel rural onde se situa área vinculada à CRA, no sistema de registro de CRA, vinculado ao SICAR, em caso de alteração de titularidade do imóvel; e

IX - validar as CRF para fins de sua conversão em CRA.

§ 1º O monitoramento de que trata o inciso V deste artigo poderá ser feito in loco ou remotamente, facultando-se, neste caso, a utilização de ferramentas de sensoriamento remoto, desde que se disponha de meios tecnológicos para este fim.

§ 2º Os resultados do monitoramento de que tratam os incisos IV e V deste artigo deverão ser inseridos no sistema de registro de CRA, vinculado ao SICAR.

Art. 21º São responsabilidades do SFB/MMA, além da emissão da CRA:

I - desenvolver, manter, aprimorar e gerenciar o registro eletrônico de CRA, vinculado ao SICAR, bem como promover sua integração com outros sistemas informatizados de registro relacionados às CRAs;

II - promover e apoiar a utilização do registro eletrônico de CRA, vinculado ao SICAR, pelos órgãos ambientais estaduais e do Distrito Federal;

III - gerenciar, por intermédio do sistema de registro de CRA, vinculado ao SICAR, a emissão, a validade, a transferência e o cancelamento de CRA, assim como sua devida vinculação aos imóveis dos proprietários-emitentes e compensador;

IV - garantir a transparência e a ampla divulgação das informações não sigilosas sobre CRAs emitidas e sobre os resultados de seu monitoramento; e

V - zelar pela conformidade normativa dos procedimentos adotados para gestão do sistema de registro de CRA, vinculado ao SICAR, bem como por sua integração, qualidade e segurança da informação.

Art. 22º Em caso de constatação de irregularidades nos procedimentos de emissão, de monitoramento e da vinculação da CRA à compensação de Reserva Legal, além de outras providências cabíveis e sem prejuízo da apuração de responsabilidades, conforme legislação aplicável, caberá ao SFB/MMA:

I - suspender, no sistema de registro de CRA, vinculado ao SICAR, as atividades relativas à CRA executadas pelo órgão ambiental do estado ou do Distrito Federal na qual foram constatadas as irregularidades, até regularização dos procedimentos;

II - cancelar a CRA sobre a qual foi comprovada irregularidade insanável.

Art. 23º O sistema de registro de CRA, vinculado ao Sicar, deverá:

I - assegurar o controle da emissão de CRA, nos termos do art. 44, § 1º, da Lei nº 12.651, de 2012, mediante a uniformização e padronização de procedimentos, consolidação de dados e atribuição de numeração única às CRAs;

II - integrar os dados das CRAs aprovadas pelos órgãos públicos competentes; e

III - prover a gestão dos dados relacionados às CRAs, aos órgãos públicos competentes.

Parágrafo único. Os Estados e o Distrito Federal, dispendo de sistemas informatizados próprios, deverão compatibilizar e adequar seus sistemas ao sistema de registro de CRA, vinculado ao SICAR, para solicitação da emissão de CRA, nos termos do inciso VIII, do art. 8º, e do inciso VIII, do art. 9º, da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

Art. 24º Em cumprimento ao disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, os dados e informações constantes no sistema de registro de CRA, vinculado ao SICAR, serão disponibilizados ao público em formato que possibilite o acesso e o controle social, em especial no que concerne às informações sobre a CRA, dispostas no art. 12 deste Decreto, aos Termos de Transferência, aos resultados do monitoramento e aos casos em que a CRA foi utilizada para compensação do déficit de Reserva Legal, excetuando as informações consideradas sigilosas.

Art. 25º Ficam o SFB e o MMA autorizados a elaborar normas complementares ao cumprimento do disposto neste Decreto, em especial a implementação das disposições previstas no art. 6º desta norma.

Art. 26. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, XX de XX de 2017.

MICHEL TEMER

JOSÉ SARNEY FILHO