

REFLEXÕES SOBRE O NOVO CÓDIGO FLORESTAL - FORMAS DE RECOMPOSIÇÃO DA ÁREA DE RESERVA LEGAL: A COMPENSAÇÃO

REFLECTIONS ON THE NEW FOREST CODE-FORMS OF RE-COMPOSITION OF LEGAL RESERVE AREA: COMPENSATION

Tatiana Monteiro Costa e Silva¹

Marcel Alexandre Lopes²

RESUMO

Colima-se com este artigo demonstrar a importância da área de reserva legal, como também das profundas mudanças na concepção da compensação da área de reserva legal introduzidas na Lei Federal 12.651 de 2012, como modalidade de recomposição da área de reserva legal degradada. A grande inovação e ousadia no Código Florestal Brasileiro foi à possibilidade de compensação da área de reserva legal em outro Estado da Federação desde que esteja inserido no mesmo bioma, além de ser uma área definida como prioritária. Eis o desafio para formulação, execução e principalmente monitoramento desses espaços territoriais especialmente protegidos localizados em outros em Estados distintos da propriedade rural.

PALAVRAS-CHAVE: área de reserva legal, código florestal; compensação.

ABSTRACT

This article aims to demonstrate the importance of legal reserve area, as well as the profound changes in the conception of the legal reserve area compensation introduced in Federal law 12.651 of 2012, as recovery mode of legal reserve area degraded. The great innovation and boldness in the Brazilian forest code was the possibility for compensation of legal reserve area in another State provided that it is inserted in the same biome, besides being an area defined as a priority. Here's the challenge for the formulation, implementation and monitoring of these mainly territorial spaces especially protected located in other distinct States of rural property.

KEYWORDS: legal reserve area, forest code; compensation.

INTRODUÇÃO

¹ Professora de direito ambiental do UNIVAG e do Centro Universitário Cândido Rondon – UNIRONDON, Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas – UEA, e procuradora do Município de Cuiabá/MT.

² Professor de direito da UNIVAG e mestrando em Políticas Sociais pela Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT. Advogado e consultor ambiental.

A sociedade brasileira passa por um momento de transição e transformação, tendo em vista a sanção pela Presidente da República do tão sonhado “novo código florestal brasileiro” - Lei Federal nº 12.651, de 2012 -, que acalentaria o coração dos sonhadores ambientalistas, ao mesmo tempo em que garantiria a segurança jurídica a bancada ruralista e a toda cadeia do agronegócio.

Pois bem, a nova proposição, já em vigor, não agradou os ambientalistas muito menos os ruralistas³, mas e a nação brasileira?

Sem sombra de dúvidas, é a mais interessada em todo esse processo “democrático”, já que a Constituição Federal de 88 estabeleceu como mandamento constitucional o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, portanto, o bem ambiental, daí se incluindo a proteção da vegetação nativa em todo o território nacional. “na verdade é um debate que diz respeito a toda sociedade brasileira, já que as normas jurídicas protetoras das florestas e demais formas de vegetação asseguram as bases de desenvolvimento sustentável do país” (SILVA e SILVA, 2010).

Na realidade, todo o clamor em torno da reforma do Código Florestal foi em busca do consenso e conciliação entre a produção de alimentos para a humanidade e a preservação das nossas florestas⁴. A coletividade ainda não tem a real dimensão das transformações que ocorreram, até mesmo os estudiosos, pois ainda existiam dilemas e enfrentamentos a serem debatidos em diversos instrumentos e/ou mecanismos do antigo código florestal, os quais não foram exaustivamente estudados, implantados e ou efetivados. É o caso das formas de recomposição da área de reserva legal.

As formas de recomposição da área de reserva legal são mecanismos econômicos ambientais, ainda recentes, que timidamente, em alguns Estados da Federação, a exemplo de Mato Grosso, vêm sendo utilizadas para suprir o passivo de reserva legal existente na grande parte dos imóveis rurais.

Assim, a intenção deste ensaio é demonstrar a seriedade e a importância desse mecanismo de proteção da vegetação nativa, especialmente para a área de reserva legal, uma vez que a Lei Federal nº 12.651, de 2012, possibilitou que uma das formas de recomposição

³ Comentário do Deputado Federal Moreira Neto “construímos o Código que foi possível, mas se você perguntar nem ambientalistas nem ruralistas estão satisfeitos”. Artigo: Frente parlamentar da agropecuária está rachada. Disponível em <http://www.codigoflorestal.com/>. Acesso em 02.06.2012.

⁴ “(...) para que ideias antagônicas sobre o tema em análise buscassem o consenso, que foi o norte perseguido durante todo o evento, com o intuito de sanar dúvidas, quebrar paradigmas e propor soluções. Ou seja, unir forças para um objetivo em comum: proteger as nossas florestas, compatibilizando com a produção de alimentos necessários para a sobrevivência da humanidade”. Reforma do Código Florestal buscando uma solução de consenso. Seminário realizado dia 7 de outubro de 2011 na Universidade Presbiteriano Mackenzie. Anais, Revista. São Paulo, 2011. p. 10. Disponível em <http://www.codigoflorestal.com/>. Acesso em 02.06.2012.

da área de reserva legal através da compensação ocorra em outro Estado da Federação desde que pertencente ao mesmo Bioma.

Também, discutir-se-á os avanços e retrocessos da utilização desse mecanismo de compensação da área de reserva legal, como uma das formas de restauração da reserva florestal degradada, de forma a não comprometer a conservação da biodiversidade e dos processos ecológicos essenciais, concretizando, assim, o meio ambiente digno da coletividade brasileira.

Se existiam dúvidas quanto ao antigo código florestal ser considerado uma norma geral, restam superadas, pois a novel política florestal estabelece normas gerais como fundamento central da proteção e uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação nativa em harmonia com a promoção do desenvolvimento econômico.

1 CARACTERÍSTICAS DA ÁREA DE RESERVA LEGAL

Conforme a nova redação da lei florestal, a reserva legal é a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção da fauna silvestre e da flora nativa.

Referida delimitação trata dos percentuais da área de reserva legal que permanecem os mesmos, com redação mais clara e objetiva, notadamente para o imóvel localizado nos biomas cerrado⁵ ou Amazônia Legal.

Assim sendo, 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 localizado na Amazônia Legal: 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas; 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado; e 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais. Nos imóveis localizados nas demais regiões do País, será de 20% (vinte por cento).

Permanece a possibilidade do uso econômico das áreas de reserva legal por meio da exploração do manejo florestal sustentável, previamente aprovado pelo órgão competente do

⁵ A antiga redação do artigo 16 do Código Florestal previa para as áreas de Cerrado: 20% na propriedade e 15% em forma de compensação.

Sisnama⁶, diferentemente das áreas de preservação permanente em que se veda a atividade econômica, salvo os casos de utilidade pública, interesse social e atividades de baixo impacto.⁷

Surgem também duas modalidades de manejo nas áreas de reserva legal: 1ª) exploração seletiva por meio do manejo sem propósito comercial para consumo na própria propriedade; e 2ª) exploração seletiva do manejo sustentável para exploração florestal com propósito comercial⁸.

O manejo florestal sustentável da vegetação da Reserva Legal com propósito comercial depende de autorização do órgão competente e deverá atender as seguintes diretrizes e orientações: não descaracterizar a cobertura vegetal e não prejudicar a conservação da vegetação nativa da área; assegurar a manutenção da diversidade das espécies; e, por fim, conduzir o manejo de espécies exóticas com a adoção de medidas que favoreçam a regeneração de espécies nativas.

Por sua vez, o manejo sustentável para exploração florestal eventual sem propósito comercial, com a finalidade de consumo no próprio imóvel, independe de autorização dos órgãos competentes, devendo apenas ser declarado previamente ao órgão ambiental a motivação da exploração e o volume explorado, limitada a exploração anual a 20 (vinte) metros cúbicos.

O que fica vedado nas áreas de reserva legal é o corte raso,⁹ ou seja, a supressão total da vegetação existente. Caracteriza-se, portanto, a inalterabilidade dessas áreas, pois assim “não só a lei ordinária protege a reserva florestal legal, como a própria Constituição Federal” (MACHADO, 2009).

Essas novas possibilidades de intervenções nas áreas de reserva legal por meio de manejo, com e sem propósito comercial, vieram para respaldar práticas e costumes que já

⁶ § 1º do art. 17 da lei 12.651 de 2012. 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.

⁷ É o caso por exemplo de intervenções em áreas verdes do poder público. Considera-se área verde de domínio público, o espaço de domínio público que desempenhe função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade, sendo dotado de vegetação e espaços livres de impermeabilização. O projeto técnico que deverá ser objeto de aprovação pela autoridade ambiental competente, poderá incluir a implantação de equipamentos públicos, tais como: a) trilhas ecoturísticas; b) cicloviárias; c) pequenos parques de lazer, excluídos parques temáticos ou similares; d) acesso e travessia aos corpos de água; e) mirantes; f) equipamentos de segurança, lazer, cultura e esporte; g) bancos, sanitários, chuveiros e bebedouros públicos; e h) rampas de lançamento de barcos e pequenos ancoradouros.

⁸ Art. 20 da Lei Federal nº 12.651 de 2012.

⁹ Corte raso: tipo de corte em que é feita a derrubada de todas as árvores, de parte ou de todo um povoamento florestal, deixando o terreno momentaneamente livre de cobertura arbórea” (Portaria P/1986-IBDF).

eram usuais na área de reserva legal sujeitas a manejo, mas que faltava normatização, a exemplo de atividades voltadas para o ecoturismo, o extrativismo, etc.

É o que nos explica Bacha, citando Junqueira e Musetti, (1998, P. 14) “as atividades econômicas viáveis nesta área incluem a extração seletiva e sustentável da madeira (para a qual se faz necessária autorização do órgão ambiental), turismo rural e criação de animais silvestres”.

Conforme o artigo 3º, inciso VI da Lei nº 11.284 de 2006, o manejo florestal sustentável é a administração da floresta 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, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal.

O novo texto florestal também trouxe a conceituação de “manejo sustentável” de forma ampla, como sendo a 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.

A área de reserva legal tem características próprias que a distinguem de outros espaços especialmente protegidos: compulsoriedade, generalidade, gratuidade, perpetuidade, inalterabilidade de destinação e isenção de Imposto Territorial Rural - ITR.

A compulsoriedade decorre de sua incidência em todos os imóveis rurais localizados nas regiões elencadas no artigo 12 da Lei Federal nº 12.651, de 2012 - Código Florestal. A generalidade deriva da restrição imposta genericamente a todos os imóveis rurais mencionados nesse dispositivo legal.

Ainda permanecem as quatro modalidades diferentes para a reserva florestal legal, dependendo da localização do imóvel no território brasileiro, conforme Machado (2001): “a primeira modalidade é a existente na Amazônia, a segunda nas áreas de cerrado, a terceira na área de campos gerais e por fim outras regiões do País”.

De modo mais preciso, ocorreu uma reorganização geográfica, de acordo com os biomas, principalmente dos imóveis rurais localizados na Amazônia Legal e nas demais regiões do país.

A gratuidade não implica em qualquer indenização ao proprietário do imóvel rural. “A reserva legal grava um imóvel perpetuamente, haja ou não desmembramentos, haja ou não alienações” (ORLANDO NETO, 1998).

De forma expressa, a averbação da área de reserva legal estava disposta no § 8º do artigo 16¹⁰ que previa que “a área de reserva legal deve ser averbada à margem da inscrição da matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente”.

Era uma ação dirigida ao proprietário rural que deveria averbar a área referente à reserva legal no registro de imóveis competente para dar publicidade à reserva e possibilitar, assim, sua fiscalização e seu monitoramento por parte do Poder Público (BARRICHELO, 2006). Outro motivo era caso a propriedade fosse vendida, transferida a qualquer título, ou dividida, a área averbada não poderia ser alterada para outros usos (COSTA; ARAÚJO, 2002).

Talvez a desnecessidade de averbação seja uma das modificações mais profundas no novo texto florestal, ao considerarmos que o controle será realizado por meio do Cadastro Ambiental Rural - CAR, conforme descreve o art. 18:

A área de Reserva Legal deverá ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no CAR de que trata o art. 29, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, com as exceções previstas nesta Lei.

A partir do momento em que ocorre o registro da reserva legal no Cadastro, o proprietário ficará desobrigado de averbar a sua reserva à margem da matrícula no Cartório de Registro competente.

Sem sombra de dúvidas, o cadastramento é um instrumento preventivo da política nacional do meio ambiente, contudo, os Estados da Federação terão que implementá-lo no prazo de cinco anos. E se os Estados não efetivarem esse programa de cadastramento? Como ficará o monitoramento e o controle das áreas de reserva legal? Eis algumas preocupações que merecem um estudo mais aprofundado.

A publicidade da área de reserva legal é fundamental, pois científica os proprietários rurais sobre a sua existência, de modo que “é característica dos registros públicos em geral, mas acrescenta a esse o objetivo da perenidade da destinação da área pelo atual e por futuros proprietários”(NUSDEO, 2007).

A área de reserva legal é uma obrigação que recai sobre o proprietário do imóvel, independente de sua pessoa ou da forma que tenha adquirido a propriedade, como ressaltado

¹⁰ A obrigatoriedade da averbação da reserva florestal legal foi introduzida pela Lei n. 7.803/89.

por Antunes (2001). Era um assunto polêmico, a respeito de quem era a responsabilidade de reflorestar a reserva legal já desflorestada, do antigo proprietário ou do atual adquirente.¹¹

Tais polêmicas foram sanadas na nova lei florestal, uma vez que o § 2º do art. 1º, de forma expressa, assegurou que as obrigações previstas na lei têm natureza real e são

¹¹ A matéria atinente à área de reserva legal é paradigmático, “as decisões do Superior Tribunal de Justiça, refletem quase que total ausência de conscientização da sociedade brasileira para a importância das florestas e o Tribunal, neste caso, é um simples reflexo da situação geral.” ANTUNES, Paulo de Bessa. Poder Judiciário e Reserva Legal: análise de recentes decisões do Superior Tribunal de Justiça. São Paulo: RT, 2001.

Tem-se visto que em geral as decisões proferidas são protetivas em favor do meio ambiente ecologicamente equilibrado, com respaldo na Constituição Federal de 1988, no entanto, o posicionamento ainda não é uniforme, como se percebe nas 3 ementas do Estado do Paraná, onde as duas primeiras relatam a obrigatoriedade da recomposição da área de reserva legal pelo atual proprietário e a terceira em sentido contrário.

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. RESERVA LEGAL. 1. DO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. O M. M. Juiz a quo determinou o julgamento antecipado da lide, não feriu qualquer princípio ou fundamento de processo civil, isto porque entendeu haver nos autos elementos suficientes para preferir decisão, independentemente de produção de provas. Ademais, os apelantes não trouxeram aos autos elementos objetivos que configurassem qualquer prejuízo por eles sofridos em razão do julgamento antecipado da lide. 2. ILEGITIMIDADE PASSIVA DOS APENLANTES. Na atual concepção dos direitos contidos na Constituição Federal, o direito de propriedade sofre restrições em vista da preservação ao meio ambiente, adotando-se a função socioambiental como pressuposto do direito de caráter ambiental, para o uso e gozo de propriedade, de caráter geral, não se fala em limitações de direito. Não cabe perquirir se o atual proprietário contribuiu para a degradação ambiental, se a causa do dano é principal, secundária ou concausa, pois, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é bem de uso comum que se impõe ao Estado. 3. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 16 DO CÓDIGO FLORESTAL. INOCORRÊNCIA. A Lei Federal n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, que instituiu o Código Florestal, foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, tanto é que a Lei Federal n. 7.803, de 18 de julho de 1989, acrescentou dispositivos ao Código Florestal. 4 – o Código Florestal visa à proteção de espaços territoriais e seus componentes, em consonância com o art. 225 da Constituição Federal, que o recepcionou, não podendo haver alteração ou supressão do contido em tais normas, a não ser lei em sentido estrito, ao permitir ampliação do prazo para recomposição de área desmatada afronta o dispositivo constitucional contido no art. 225, no que dispõe que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é bem de uso comum do povo. RECURSO DESPROVIDO. (Acórdão n.º 19.190 TJ/PR)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR DANOS AO MEIO AMBIENTE. ÁREA RURAL. PROPRIEDADE ADQUIRIDA SEM A RESERVA FLORESTAL LEGAL. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DECORRENTE DE IMPOSIÇÃO LEGAL. CUSTAS PROCESSUAIS E HONORÁRIOS DEVIDOS AO FUNDO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CONDENAÇÃO IMPOSITIVA. MULTA DIÁRIA QUE OBJETIVA O CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO IMPOSTA NA SENTENÇA. O Código Florestal em seu art. 16, inciso IV determina que 20% (vinte por cento) do total da área do imóvel a ser destinada à reserva florestal legal. Tal determinação visa assegurar a manutenção do meio ambiente, como também atender a função social da propriedade, consoante o art. 225 da Constituição Federal. A obrigação daí decorrente é de natureza propter rem e se transmite quando se altera a titularidade do imóvel, independentemente de culpa pelo desmatamento, ao teor do que dispõe o artigo 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. As custas e os honorários devidos ao fundo especial do Ministério Público advém da derrota e a sua imposição encontra amparo no artigo 20 do Código de Processo Civil. A multa diária prevista no artigo 11 da Lei n.º 7347/85 (Lei de Ação Civil Pública), tem o condão de fazer valer a obrigação imposta na sentença, uma vez que a sua inexistência levaria ao descumprimento da obrigação. Recurso a que se nega provimento. (Acórdão n.º 23613 TJ/PR)

Ementa: Dano ao meio ambiente. Aquisição de terra desmatada. Reflorestamento. Responsabilidade. Ausência. Nexo causal. Demonstração. Não se pode impor a obrigação de reparar dano ambiental, através da restauração da cobertura arbórea, a particular que adquiriu a terra já desmatada. O art. 99 da Lei n.8.171/91 é inaplicável, visto inexistir o órgão gestor a que se faz referência. O art. 18 da Lei 4.771/65 não obriga o proprietário a florestar suas terras sem prévia delimitação pelo Poder Público. Embora independa de culpa, a responsabilidade do poluidor por danos ambientais necessita de demonstração do nexos causal entre a conduta e o dano. (REsp 214.714/PR)

transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

A intenção do legislador pátrio foi a de consolidar a jurisprudência do STF, já que existiam divergências jurisprudenciais entre a obrigatoriedade ou não de reflorestar as áreas de reserva legal pelos atuais proprietários nos Tribunais Brasileiros.

Milaré (2009, p. 703) relata a particularidade do STF que vem entendendo:

pelo não cabimento de indenização das áreas destinadas à constituição de Reserva Florestal Legal, salvo na hipóteses de desapropriação do respectivo imóvel, assim como também é assente o entendimento de que a obrigação de se manter e se reconstituir a área de Reserva Florestal Legal nos patamares legal também é devida ao proprietário independentemente do momento em que foi suprimida a vegetação.

Com relação à isenção do Imposto Territorial Rural – ITR, o artigo 104 da Lei 8.171, de 19.01.1991, dispõe que são isentas de tributação e do pagamento de Imposto Territorial Rural as áreas dos imóveis rurais consideradas de reserva legal e de preservação permanente, previstas na antiga Lei nº. 4.471/65, com a nova redação dada pela Lei 7.803/89, que continua a valer com a edição no novo código. Busca-se, assim, através da isenção tributária (CARRAZA, 1981)¹², como instrumento econômico, incentivar e fomentar o apoio e implantação dessas áreas nos imóveis rurais em todo o território nacional.

2 FORMAS DE RECOMPOSIÇÃO DA ÁREA DE RESERVA LEGAL

Segundo estudo de Moraes¹³ “a recomposição foi introduzida no sistema jurídico brasileiro como parceria entre o poder público e o particular” (MORAES, 2011).

Eis a antiga redação do artigo 44 da Lei 4.771/65, que tratava das formas de restauração da área de reserva legal degradada:

Art. 44. O proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de floresta nativa, natural, primitiva ou regenerada ou outra forma de vegetação nativa em extensão inferior ao estabelecido nos incisos I, II, III e IV do art. 16, ressalvado o disposto

¹² “Carraza ao referenciar Carvalho traz um conceito de isenção tributária, como a limitação do âmbito da abrangência do critério do antecedente ou do conseqüente da norma jurídica tributária, que impede que o tributo nasça (naquele caso abrangido pela norma jurídica isentiva).

¹³ “Não há como negar o aproveitamento da agropecuária da época, pois dessas áreas foram extraídos tributos que financiaram políticas públicas; foram oferecidos empregos à população – numa época em que a maioria dos brasileiros moravam na zona rural; as políticas públicas forçavam abertura até de áreas de APP (ex: PROGRAMA PRÓ-VÁRZEA). Nesse panorama, o poder público querer excluir do nexo de causalidade que obriga à recomposição, causaria enriquecimento ilícito”. MORAES, Luis Carlos de. A correta aplicação do Princípio do não retrocesso dos direitos sociais ao Projeto de Alteração do Código Florestal”. In: Anais do Seminário Reforma do Código Florestal buscando uma solução de consenso. Realizado em 7 de outubro de 2011 na Universidade Presbeteriana Mackenzie. São Paulo: 2011.

nos seus §§ 5o e 6o, deve adotar as seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente:

I - recompor a reserva legal de sua propriedade mediante o plantio, a cada três anos, de no mínimo 1/10 da área total necessária à sua complementação, com espécies nativas, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ambiental estadual competente;

II - conduzir a regeneração natural da reserva legal; e

III - compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento.

O atual artigo 66 da Lei Federal nº 12.651, de 2012, trata da regularização da área de reserva legal ao proprietário ou possuidor que detinha a extensão inferior ao estabelecido nos percentuais de reserva legal até a data de 22 de julho de 2008, apontando as mesmas modalidades já existentes de forma sucinta e objetiva:

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.

A recomposição da reserva legal prevista no inciso I do art. 66 deverá atender os critérios estipulados pelo órgão competente do Sisnama e ser concluída em até 20 (vinte) anos, abrangendo, a cada 2 (dois) anos, no mínimo 1/10 (um décimo) da área total necessária à sua complementação. Poderá ser realizada mediante o plantio intercalado de espécies nativas e exóticas, em sistema agroflorestal, observados os seguintes parâmetros: o plantio de espécies exóticas deverá ser combinado com as espécies nativas de ocorrência regional; a área recomposta com espécies exóticas não poderá exceder a 50% (cinquenta por cento) da área total a ser recuperada.

A regeneração natural da vegetação na área de reserva legal prevista no inciso II do art. 66 garante ao proprietário ou possuidor que optar por essa modalidade o direito à sua exploração econômica, nos termos da lei, ou seja, mesmo que em regeneração da área de reserva legal, o proprietário poderá ter ganho econômico já realizando o manejo sustentável.

A compensação é a terceira modalidade para recompor a área de reserva legal faltante na propriedade, que também poderá coexistir com o direito à sua exploração econômica, nos termos da lei.

Essa possibilidade de utilização econômica sempre existiu, pois a propriedade com déficit de reserva legal continua a desenvolver a sua atividade econômica.

2.1. Compensação da área de reserva legal

A compensação da área de reserva florestal legal não é novidade no ordenamento jurídico, pois essa modalidade restauradora de reserva legal surge com a Medida Provisória 1.605-30, de 1998, que descrevia o seguinte:

Em se tratando de reserva legal a ser instituída em áreas já comprometidas por usos alternativos do solo, o proprietário poderá optar, mediante a provação do órgão federal de meio ambiente, pela compensação por outras áreas, desde que pertençam ao mesmos ecossistemas, estejam localizadas dentro do mesmo Estado e sejam de importância ecológica igual ou superior a da área compensada.

Silva e Silva descrevem a contextualização do seu surgimento e a importância desse mecanismo:

Essa medida provisória, reeditada e alterada pela MP 1956-50 de 2000, ganhou nova roupagem, e a compensação de área de reserva legal foi então consolidada como instrumento de gestão florestal pela MP n.º 2.166-67 de 2001, estabelecendo-se determinados parâmetros a serem preenchidos pela área a ser utilizada para a compensação de reserva legal de uma área desprovida de cobertura vegetal. (SILVA; SILVA, 2010, p. 447).

A compensação como modalidade restauradora de área de reserva legal surge como opção ao proprietário ou possuidor que desflorestou além do permitido, possuindo, assim, um passivo em seu imóvel rural de área de reserva legal.

Para que a compensação seja efetivada de acordo com os novos parâmetros legais, deverá ser precedida pela inscrição da propriedade no Cadastro Ambiental Rural - CAR, e poderá ser feita mediante as seguintes modalidades: aquisição de Cota de Reserva Ambiental - CRA; arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal; doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária; cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma.

Como se percebe, pressupõe alguns critérios legais para a efetivação da compensação: a propriedade deve estar cadastrada no CAR, passivo anterior a 22/07/2008; ser equivalente em extensão à área da Reserva Legal a ser compensada; estar localizada no mesmo bioma da área de Reserva Legal a ser compensada; se fora do Estado, estar localizada em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.

A Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (subprocuradoria geral da área do contencioso geral coordenadoria de defesa do meio ambiente) emitiu recentemente documento (GDOC 18487-403348/2013), sobre questionamentos do novo código florestal. Sobre o artigo 66:

A escolha da forma pela qual será efetivada a compensação ambiental, levando-se em conta as alternativas admitidas de forma expressa pela Lei Federal 12.651/2012, constitui prerrogativa do proprietário ou possuidor do imóvel rural e que deverá ser aprovada pelo órgão ambiental, desde que estejam exclusivamente as condições impostas no § 6º do artigo 66 da citada lei.

A grande novidade é a possibilidade da compensação fora do Estado, desde que inserida no mesmo bioma, contudo, essas áreas fora do estado deverão ser identificadas como prioritárias pela União ou Estados.

Na prática, para se compensar em outro Estado, as áreas terão que estar previamente cadastradas num sistema de informações integradas e articuladas de imóveis rurais, o que ocorrerá de fato quando todos os Estados da Federação efetivarem o cadastramento ambiental rural - CAR, principalmente nos Estados Amazônicos.

A definição de áreas prioritárias terá uma função ecológica/ecossistêmica fundamental para a região que receber a compensação de outros Estados, uma vez que buscará favorecer, entre outros, a recuperação de bacias hidrográficas excessivamente desmatadas, a criação de corredores ecológicos, a conservação de grandes áreas protegidas e a conservação ou recuperação de ecossistemas ou espécies ameaçados.

Dessa forma, o Sistema Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação serão ferramentas essenciais para o pleno funcionamento e mapeamento dessas áreas prioritárias sujeitas a compensação.

É de se destacar ponto controvertido que fora emitido recentemente pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, sobre a compensação em outro Estado, senão vejamos:

Neste sentido, somente poderá ocorrer a compensação da reserva legal entre Estados vizinhos que partilhem da mesma bacia hidrográfica de interesse nacional, levando-se em conta as áreas prioritárias, a fim de que se possa dar efetivo atendimento as funções da Reserva Legal e aos objetivos da Política Nacional de recursos Hídricos e da Política Nacional do Meio Ambiente. Apenas o interesse nacional, aplicado com respeito à autonomia administrativa e política de cada Estado, poderá amparar a compensação da Reserva Legal em Estado diverso daquele em que se localiza o imóvel rural objeto da regularização ambiental.

Coloca-se como controvertido, pois em nenhum momento a Lei Federal 12.651 de 2012, ressalta que a compensação da área de reserva legal só poderá ocorrer entre Estados Vizinhos que partilhem a mesma bacia hidrográfica de interesse nacional.

Com o intuito de garantir segurança jurídica a todos os atos que foram praticados no passado devidamente legalizados, com base na licitude na atividade, o artigo 68¹⁴ dispensou a necessidade de recomposição, compensação ou regeneração dos percentuais atualmente exigidos da área de reserva legal.

É fator preocupante a ausência da antiga exigência legal do critério físico-geográfico para a ocorrência da compensação, a observância da mesma microbacia ou da bacia hidrográfica, sobre o assunto afirma Milaré:

A exigência de que a compensação de Reserva Florestal legal tenha de se dar na mesma microbacia é uma questão muito relevante, uma vez que a divisão do espaço territorial em bacias hidrográficas traz uma preocupação com todo o ecossistema de uma determinada região, por se sobreporem aos limites territoriais municipais, estaduais e até federais, nos casos de bacias de corpos de água internacionais. (MILARÉ, 2009, P. 760)

As medidas de compensação previstas não poderão ser utilizadas como forma de viabilizar a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo. Isto quer dizer que aquele proprietário ou possuidor que se utilizar dos benefícios da compensação não poderá converter o solo para outros usos, a não ser àqueles que já vinham sendo realizados na propriedade. Na prática é a impossibilidade de ampliação da atividade.

Sobre a compensação trazemos à baila os ensinamentos de Silva e Silva:

A compensação da área de reserva legal surge justamente para tentar reverter esse processo do desaparecimento das florestas e demais formas de vegetação do déficit da reserva florestal, como um mecanismo de gestão florestal. Sua operacionalização, entretanto, encontra-se em uma fase embrionária e há necessidade de estudos aprofundados em relação aos efeitos alcançados em sua utilização para a proteção da biodiversidade, bem como da regulamentação de suas modalidades – servidão florestal e cota de reserva florestal. (SILVA; SILVA, 2010)

Além disso, não foram observados os princípios¹⁵ e tratados internacionais que versam sobre a proteção das florestas, como se observa da Diretiva da Comissão Europeia de 1979, a

¹⁴Art. 68 da Lei n.º 12.651 de 2012. Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais que realizaram supressão de vegetação nativa respeitando os 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 para os percentuais exigidos nesta Lei.

¹⁵Princípio do não retrocesso e a noção de mínimo ecológico de existência. “Portanto, uma referência possível para desenvolver a noção de um mínimo de conteúdo ambiental (mínimo de existência ecológica) pode ser associada à suficiente qualidade de vida, enquanto resultado de uma leitura de dignidade, compreendida esta como a manifestação de diversas posições jurídicas fundamentais de um direito fundamental como um todo: funções defensiva e prestacional do direito fundamental ao meio ambiente, além de também ser o resultado de

qual estabeleceu em seu art. 1º que os *habitats* naturais de interesse comunitário são aqueles que estão em perigo de desaparecimento, na sua área de repartição natural.

São esses os motivos que preocupam com a compensação mediante desoneração da área de reserva legal em unidade de conservação de domínio público pendente de regularização fundiária que foi ratificada na novel lei florestal. Essa era a apreensão reinante, como salienta Cureau em seu artigo:

Já no nosso país, nada disso foi considerado quando o legislador autorizou, *ad perpetuam*, a desoneração de manter áreas de reserva legal nas propriedades rurais, ou de recompor ou regenerar tais áreas, bastando, para tanto, que o proprietário rural faça a doação ao Poder Público daquilo que é seu, qual seja, de área localizada no interior de uma unidade de conservação (CUREAU, 2010, P. 403).

Conclui Cureau (2010): “retira-se a obrigatoriedade do proprietário ou do possuidor de imóvel rural da obrigação de reposição florestal, para suprir a incapacidade do Poder Público de regularizar a situação fundiária de unidades de conservação já criadas”.

Pois bem, a atual redação do Código Florestal contemplou novamente a possibilidade de compensação da área de reserva legal mediante a modalidade de doação do poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária.

Trouxe também a possibilidade de, quando se tratar de imóveis públicos, a compensação ser feita mediante a concessão de direito real de uso ou doação, por parte da pessoa jurídica de direito público proprietária de imóvel rural que não detém Reserva Legal em extensão suficiente, ao órgão público responsável pela Unidade de Conservação de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público, a ser criada ou pendente de regularização fundiária.

Diante desse novo quadro normativo que ratificou a existência da compensação da área de reserva legal mediante doação ou desoneração, como ficará a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 004367?

Aludida ADIN foi interposta no ano de 2008, pela Procuradoria Geral da República contra o antigo § 6º do art. 44, do Código Florestal, na forma que lhe foi dada pela Lei n.º

uma tarefa estatal.” “O princípio do não retrocesso aponta para uma proibição da reversão no desenvolvimento dos direitos fundamentais, e para uma garantia de não-retorno a graus de proteção que já tenham sido ultrapassados. Por outro lado, também veicularia como efeito uma proibição de reversibilidade dos estágios de desenvolvimento e de proteção de várias realidades existenciais, os quais foram proporcionados, por iniciativa do Estado, a uma determinada sociedade, residindo neste aspecto o principal problema sobre sua admissão.” AYALA, Patrick Araujo. A proteção dos espaços naturais, mudanças climáticas globais e retrocessos existenciais: por que o Estado não tem direito de dispor sobre os rumos da existência da humanidade? In: Código Florestal desafios e perspectivas. SILVA, Solange Teles da Silva, CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Márcia Dieguez; (coord.). São Paulo: editora fiúza, 2010. p.325.

11.428 de 2006, que discutia a inconstitucionalidade da desoneração do dever de recompor ou regenerar a reserva florestal legal, pela doação no interior de unidades de Conservação de domínio público por ofensa ao artigo 225 caput e § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal de 1988.

Esses questionamentos servem de base para um estudo mais aprofundado e detalhado sobre o assunto, já que a compensação, em todas as suas modalidades, será a alternativa para os proprietários ou possuidores que possuem passivos de reserva legal e que precisam restaurar a sua área de reserva legal degradada.

CONCLUSÃO

O grande dilema na busca de um consenso em volta desse incessante conflito entre a apropriação dos recursos florestais e a preservação e conservação das florestas passa por um olhar racional do novo código florestal.

A regra antiga, ainda que legal, não se mostrava real, pois vimos durante anos o próprio Poder Público postergar políticas para sua efetiva aplicação, a exemplo do que aconteceu com a averbação da área de reserva legal.

A simples alteração do texto da lei, portanto, não é garantia da sua eficácia; são necessárias ações efetivas nesse sentido, providências que vão desde a reestruturação dos órgãos ambientais até o investimento em educação ambiental para todos os atores envolvidos nesse processo.

A grande questão é que nessa quadra as demandas são infinitas, enquanto que os recursos financeiros não o são.

É nesse ponto específico uma das maiores possibilidades da compensação, ao permitir a regularização de áreas de reconhecida importância ecológica sem mudar o quadro de despesas do Poder Público, ao mesmo tempo em que não retira da cadeia produtiva áreas já consolidadas.

Em última *ratio*, assegura-se o meio ambiente ecologicamente equilibrado e não se interfere na esfera privada do patrimônio, afetando aquilo que, para o ruralista, lhe é de mais caro, o direito adquirido de produzir.

Eis a seguinte inquietação que só o futuro responderá: como será a operacionalização e controle da compensação da área de reserva legal mediante doação em outro estado da federação mesmo que inserido no mesmo Bioma?

Talvez uma resposta provável seja a reformulação ou reestruturação do SISNAMA, fomentada pelos novos critérios de competência previstos na Lei Complementar n.º 140 de 2011, que trata do licenciamento ambiental.

Esses são os desafios a serem enfrentados e debatidos pelos estudiosos e militantes da área ambiental no ordenamento tupiniquim.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. Podre Judiciário e reserva legal: análise de recentes decisões do Superior Tribunal de Justiça. *Revista de Direito Ambiental* nº 21. São Paulo: RT, 2001.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Podre Judiciário e reserva legal: análise de recentes decisões do Superior Tribunal de Justiça. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: RT, n.º 21, p. 120 - 121.

AYALA, Patrick Araujo. A proteção dos espaços naturais, mudanças climáticas globais e retrocessos existenciais: por que o Estado não tem direito de dispor sobre os rumos da existência da humanidade? In: *Código Florestal desafios e perspectivas*. SILVA, Solange teles da Silva, CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Márcia Dieguez; (coord.). São Paulo: editora fiúza, 2010. p.325.

BACHA, Carlos José Caetano., **op. cit.** p. 14. Apud JUNKEIRA, P. D. Reserva legal e preservação. *O Estado de São Paulo, Suplemento Agrícola*, 7 out. 1998. Disponível no site *O Estado de São Paulo/Net Estado*. <www.estado.com.br/jornal/suplem/agri/98/10/07/agri001.html>. Apud MUSETI, R.A. Do critério da autoridade competente na averbação da reserva legal. Disponível no site: <www.direito.adv.br/artigos/reserva.html>.

BARRICHELLO, Davi Augusto. A reserva legal florestal na propriedade rural. Universidade Metodista de Piracicaba. Piracicaba (SP): UNIMEP, 2006. Dissertação de Mestrado da Faculdade de Direito da Universidade Metodista de Piracicaba, 2006.

CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de direito constitucional. 22. ed. São Paulo: Malheiro, 2006. p. 824. Apud CARVALHO, Paulo de Barros. *Isenção Tributária*, trabalho inédito apresentado no Programa de Pós-Graduação em Direito Tributário da PUC/SP, 1981..

COSTA, Ricardo D. Gomes; ARAUJO, Marcelo. Planejando o uso da propriedade rural: a reserva legal e as áreas de preservação permanente. *Caderno de Meio Ambiente*, nº 8, *Jornal Agora – Itabuna – abril/2002*.

CUREAU, Sandra. A impossibilidade de compensação de reserva legal mediante doação de área localizada no interior de unidade de conservação. In: *Código Florestal desafios e perspectivas*. SILVA, Solange teles da Silva, CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Márcia Dieguez; (coord.). São Paulo: editora fiúza, 2010. P. 403.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. Comentários sobre a reserva florestal legal. (2001). Disponível em: <<http://www.ipef.br/legislação/comentáriosreserva.html>> Acesso no dia 23 de abril de 2007.

MILARÉ, Édis. Direito do ambiente a gestão ambiental em foco. 6 ed. São Paulo: editora revista dos tribunais, 2009.

MORAES, Luis Carlos de. A correta aplicação do Princípio do não retrocesso dos direitos sociais ao Projeto de Alteração do Código Florestal”. In: Anais do Seminário Reforma do Código Florestal buscando uma solução de consenso. Realizado em 7 de outubro de 2011 na Universidade Presbeteriana Mackenzie. São Paulo: 2011.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Servidão florestal para fins de compensação de reserva legal instrumento de incentivo à proteção florestal?. 12º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 2007, São Paulo. Anais. Meio ambiente e acesso à justiça: flora reserva legal e app. São Paulo: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 2007. p. 71.

ORLANDI NETO. As reservas particulares e legais do Código Florestal e sua averbação no registro de imóveis. In FREITAS, Vladimir Passos de (org.). Direito ambiental em evolução. Curitiba: Juruá, 1998.

SILVA, Solange Teles; SILVA, Tatiana Monteiro Costa. Compensação de reserva legal florestal e suas modalidades: servidão florestal e cota de reserva legal. In: Código Florestal desafios e perspectivas. SILVA, Solange teles da Silva, CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Márcia Dieguez; (coord.). São Paulo: editora fiúza, 2010.