

COMPENSAÇÃO DE DÉFICIT DE RESERVA LEGAL: DISTINÇÕES ENTRE OS REGIMES JURÍDICOS DOS CÓDIGOS FLORESTAIS BRASILEIROS DE 1965 E 2012.

Shalom Moreira Baltazar

Especialista em Direito Ambiental

Advogado em Curitiba/PR

1. Introdução

Este trabalho tem por objetivo explicitar as distinções entre o instituto da compensação de déficits de reserva legal em propriedades rurais do já revogado Código Florestal Brasileiro de 1965 ([Lei Federal nº 4.771/1965](#), com alterações nela incluídas pela [Medida Provisória nº 2.166/2001](#)), e aquele disciplinado no Código¹ de 2012 ([Lei Federal nº 12.651/2012](#)), que é o diploma regente da matéria atualmente no país.

2. Reserva legal: conceito e natureza jurídica

¹ Interessante notar que a Lei Federal n. 12.651, de 25 de maio de 2012, deixou de empregar a palavra *Código* (o verbete não consta mais nem da ementa nem do conteúdo da Lei), a qual havia sido utilizada tanto na Lei Federal n. 4.771/1965 quanto no Decreto Federal n. 23.793/1934. Apesar de ter permanecido a nomenclatura usual anterior, que sem dúvida está gravada na memória da comunidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como da população em geral, não havia antes, assim como não há hoje, razão para se denominar *Código* a lei que disciplina, em âmbito federal, a preservação da flora nativa brasileira. É o que se pode afirmar mediante hermenêutica baseada nas premissas apresentadas por Francisco Amaral em suas notas ao processo de codificação do direito civil, para quem: “Sua causa imediata é a necessidade de unificar e uniformizar a legislação vigente em determinada matéria, simplificando o direito e facilitando o seu conhecimento, dando-lhe ainda mais certeza e estabilidade. Eventualmente, constitui-se instrumento de reforma de sociedade como reflexo da evolução social” (AMARAL, Francisco. Direito civil: introdução. 7. ed., rev., atual. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 157-158). Nesse espectro, como seria prematuro dizer que teria havido, em 2012, uma unificação ou uniformização da legislação regente da temática a que se destinou a Lei n. 12.651, bem como que teria aquele diploma simplificado ou facilitado o conhecimento de seu conteúdo, ou mesmo que teria trazido certeza e estabilidade às relações jurídicas a que se destina, o verbete *Código* não seria aplicável ao caso.

Com o propósito de preservar estrategicamente, inclusive para eventuais fins bélicos, um estoque madeireiro mínimo (também denominado *estoque florestal*) no Brasil e, ao mesmo tempo, estimular a integração nacional, mediante expansão da exploração dos recursos da Amazônia², foi sancionada pelo General Castello Branco, no dia 15 de setembro de 1965, a [Lei Federal nº 4.771](#), a qual instituiu o Código Florestal que vigorou até 2012.

O [texto original da Lei Federal nº 4.771/1965](#) era bem mais conciso do que aquele consolidado com as alterações da [Medida Provisória nº 2.166-67/2001](#)³. Apesar de ter enunciado no art. 16 o instituto que posteriormente se convencionou denominar *reserva legal*, a expressão somente veio a ser empregada na [Lei Federal n. 7.803/1989](#)⁴. Não obstante, já estava presente naquele dispositivo o preceito de preservação de parcela mínima da vegetação nativa remanescente nas propriedades rurais, variando os percentuais conforme a região do país – modelo que permanece até hoje.

² A esse respeito, recomenda-se a leitura do interessante trabalho elaborado pela ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – Seção São Paulo, intitulado “Impactos das Alterações no Código Florestal”, disponível em http://abes-sp.org.br/arquivos/impacto_alt_codflorestal.pdf. Interessante notar que o Código Florestal de 1965 entrou em vigor pouco mais de um ano depois do golpe militar, que ocorreu em 1º de abril de 1964. Essa percepção é importante para se afastar a ideia de que aquele diploma teria sido inspirado mais em princípios de preservação ambiental do que propriamente em interesses militares e econômicos. Lembre-se ainda que a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, essa sim alinhada inclusive com orientação internacional que passou a predominar no mundo a partir da década de 1970, é de 1981 ([Lei Federal nº 6.938](#)).

³ Registram-se também as alterações anteriormente promovidas pela [Lei Federal n. 6.535, de 15 de junho de 1978](#), [Lei Federal n. 7.803, de 18 de julho de 1989](#) e [Lei Federal n. 7.511, de 7 de julho de 1986](#).

⁴ O Código Florestal de 1934 ([Decreto Federal nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934](#)), estabelecia, no art. 23, que “nenhum proprietário de terras cobertas de matas poderá abater mais de três quartas partes da vegetação existente”. Apesar de não ter sido utilizada a expressão, tal vedação equivalia, ontologicamente, à reserva legal instituída pela legislação posterior.

O [Código de 2012](#) apresentou no art. 3º, III, uma definição de *reserva legal*⁵, sujeitando o instituto ao regime jurídico estabelecido mais adiante a partir do art. 12, cuja cabeça é a seguinte:

“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:”

Como se pode observar, a *reserva legal* enuncia uma obrigação⁶ (de não fazer) que impõe ao titular de imóvel rural o dever de manter conservado um percentual mínimo de vegetação nativa que nele eventualmente remanesça⁷. Trata-se, nitidamente, de uma limitação (material/legislativa) ao exercício do direito de propriedade (livre fruição e disposição do bem), reflexo positivado da chamada *teoria crítica civilista*⁸ que, por sua vez, tem como um de seus pilares a constitucionalização dos institutos clássicos do direito privado - a exemplo da propriedade, a qual passa a se harmonizar não somente à ideia de

⁵ Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: (...) III – Reserva Legal: 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 de fauna silvestre e da flora nativa.

⁶ Reconhecido inclusive seu caráter *propter rem* em jurisprudência já consolidada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça. Registra-se, exemplificativamente, [REsp 1307026/BA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/06/2015, DJe 17/11/2015](#).

⁷ “É uma limitação inerente ao atendimento da função social no exercício do direito de propriedade rural, independentemente da vegetação ali existente (natural, primitiva, regenerada ou plantada) ou do fato de essa vegetação ter sido substituída por outro uso do solo. Essa a intenção do Código Florestal de 1965, que ainda persiste”. (MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 699).

⁸ Trata-se de corrente de pensamento segundo a qual os institutos clássicos do direito privado, notadamente a *pessoa*, a *família*, o *contrato* e a *propriedade*, passam a ter seu tratamento “operado a partir da Constituição; daí o que se entende por ‘constitucionalização’, que significa o processo pelo qual a Constituição vai gerar mudança que irá repercutir no Direito Civil”. (FACHIN, Luiz Edson. Teoria crítica do direito civil. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 77).

cumprimento de função social, mas também de elevação dos recursos naturais à categoria de bens constitucionalmente tutelados⁹.

A despeito de vigorar no país de longa data, portanto, esse dever geral de preservação dos remanescentes de vegetação nativa das propriedades rurais, foi somente com o advento da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente ([Lei Federal n. 6.938, de 31 de agosto de 1981](#)) que Administração Pública passou a ser formalmente estruturada¹⁰ para desempenhar o poder de polícia em matéria ambiental.

Além disso, tendo-se em vista que o Código Florestal de 1965, [em sua versão original](#), enquadrava, mas não sem alguma elástica hermenêutica, possíveis ofensas aos recursos naturais objeto da proteção do regime posteriormente denominado de reserva legal (art. 16), como mera contravenção¹¹, foi somente com o advento da Lei de Crimes e Infrações Administrativas Ambientais ([Lei Federal n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998](#)) que passou a haver efetiva fiscalização e sanção, para além da esfera civil, da conduta de supressão de vegetação nativa que não observe o mínimo legal (déficit de reserva legal).

⁹ “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral”. (STF. ADI 3540 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005, DJ 03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00528)

¹⁰ Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado: (...)

¹¹ 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: (...)

3. Compensação de déficit de reserva legal: conceito, natureza jurídica e regime do Código de 1965.

A inércia ou ineficiência histórica do Poder Público brasileiro em dar cumprimento aos preceitos enunciados no Código de 1965 fez acumular um incrível déficit de reserva legal nos mais diversos biomas¹², uma vez que, à luz do regime daquele diploma, apenas duas alternativas havia para o proprietário em situação irregular: ou se recuperavam as áreas com déficit, o que implicaria, basicamente, a substituição de áreas produtivas por áreas de vegetação nativa; ou se realizavam compensações (conservação de vegetação nativa em outro imóvel, próprio ou de terceiro), em observância aos estritos requisitos do [art. 44, III, conforme redação dada pela Medida Provisória n. 2.166-67](#).

O art. 44, III, do Código Florestal de 1965, com redação que somente veio a ser introduzida em 2001, disciplinou pela primeira vez regularização de défits de reserva legal mediante o instituto da *compensação*, nos termos seguintes:

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

(...)

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.

¹² Em estudo consolidado no ano de 2013, Paula Bernasconi concluiu, quanto aos dois principais Biomas (sob o aspecto do mercado de compensação), o seguinte: “O cruzamento dos custos de oportunidade com as áreas de déficit (demanda por reserva legal) mostrou uma distribuição bem heterogênea (Figura 19). No caso da Mata Atlântica, cerca de um milhão de hectares de déficit de reserva legal têm custos de oportunidade por hectare em valor igual ou maior que R\$10 mil. Já no Cerrado, com custo de oportunidade igual ou maior a esse mesmo valor existem cerca de 700 mil hectares de áreas de déficit”. (BERNASCONI, Paula. Custo-efetividade ecológica da compensação de reserva legal entre propriedades no estado de São Paulo. Campinas/SP: Unicamp, 2013 p. 74. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000921419&fd=y>)

Das normas em destaque, percebe-se que o legislador se valeu do instituto da compensação do direito civil¹³ para disciplinar uma das formas de extinção da obrigação de preservação de vegetação nativa de acordo com o mínimo legal. O instituto, todavia, comporta modulação para se cogitar sua aplicação à obrigação enunciada pelo Código Florestal (regularização do déficit de vegetação nativa em uma propriedade rural). Afinal, enquanto no direito civil ambas as partes da relação jurídica tem de se qualificar como credores e devedores recíprocos para que a compensação se aperfeiçoe, na seara ambiental o que se tem é: em um dos polos, um “devedor” apenas (proprietário rural com déficit em determinado imóvel quanto à reserva legal), que não possui crédito para com a outra parte (não há outro devedor); no outro polo, há um “credor” apenas, mas não porque a outra parte ou o Poder Público lhe devam algo (e que igualmente não são credores), e sim porque determinada propriedade possui excedente de vegetação nativa (além do mínimo legal) que, por via de consequência, passou a ser considerado um “crédito” (perante o Estado e passível de utilização pelo próprio titular ou terceiros) para fins da compensação enunciada pelo Código Florestal.

Todavia, foi exigido naquela ocasião (inovações trazidas pela MP n. 2.166-67/2001) um requisito que gerou muita polêmica, qual seja: a necessidade de que a área cedida para compensação esteja localizada na mesma *microbacia* da área cessionária e conforme critérios que deveriam ser estabelecidos em regulamento. Como não houve regulamentação uniforme em âmbito nacional, cada Estado-Membro passou a disciplinar a questão conforme seus entendimentos isolados, raramente se obtendo consenso técnico quanto ao que seria *microbacia* para os fins da norma.

A essa dificuldade gerada pela imprecisão do conceito de *microbacia*, somou-se a

¹³ Nos termos do Código Civil. “Art. 368. Se duas pessoas forem ao mesmo tempo credor e devedor uma da outra, as duas obrigações extinguem-se, até onde se compensarem”. Nesse âmbito, *compensação* enuncia: “a extinção das obrigações quando duas pessoas forem, reciprocamente, credora e devedora. Há reciprocidade de créditos, daí a consideração de sua extinção por encontro de contas (de, na terminologia jurídica, por compensação). E, com base na mesma doutrina legal, compor os seus requisitos, que os autores alinham assim: 1º) cada um há de ser devedor e credor por obrigação principal; 2º) as obrigações devem ter por objeto coisas fungíveis, da mesma espécie e qualidade; 3º) as dívidas devem ser vencidas, exigíveis e líquidas; 4º) não pode haver direitos de terceiros sobre as prestações”. (PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de direito civil. Vol. II. Teoria Geral das obrigações. 21. ed., rev. e atual. de acordo com o Código Civil de 2002. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 287)

disposição do § 4º¹⁴ do mesmo art. 16 do Código de 1965 (também com redação dada pela MP n. 2.166-67/2001), segundo a qual ainda havia a necessidade de que a localização da reserva legal fosse aprovada pelo órgão ambiental competente, tomando-se por base os critérios ali enunciados.

O que a realidade veio a demonstrar, depois de praticamente uma década da incorporação da compensação de défits de reserva legal ao ordenamento brasileiro (2001 a 2012), foi que os requisitos enunciados pelo Poder Executivo ao se editar a MP. N. 2.166-67, em verdade, inviabilizaram a disseminação do instituto e, por via de consequência, a efetiva solução do problema conjuntural que passou a existir ao redor do tema. Afinal, sendo poucos as estruturas físicas e o número de servidores disponíveis dos órgãos ambientais de todos os níveis (federal, estaduais, municipais e distrital) no Brasil, mostrou-se ineficaz a capacidade de fiscalização em concreto das milhares de propriedades rurais existentes para aplicação das disposições pertinentes à reserva legal.

3. Novo Código Florestal: contexto e principais inovações

A [Lei Federal n. 12.651, de 25 de maio de 2012](#) trouxe alterações significativas não somente no que se refere ao conteúdo ambiental (*material*) propriamente dito, mas também, e sobretudo, quanto ao procedimental (*formal*), o qual foi concebido com propósito de dar operacionalidade a uma nova política ambiental em âmbito nacional.

Embora sob intensa crítica de alguns setores, órgãos e pessoas, especialmente daqueles vinculados aos movimentos ambientalistas¹⁵, a nova legislação visou ao equilíbrio entre os

¹⁴ “§ 4º A localização da reserva legal deve ser aprovada pelo órgão ambiental estadual competente ou, mediante convênio, pelo órgão ambiental municipal ou outra instituição devidamente habilitada, devendo ser considerados, no processo de aprovação, a função social da propriedade, e os seguintes critérios e instrumentos, quando houver: I - o plano de bacia hidrográfica; II - o plano diretor municipal; III - o zoneamento ecológico-econômico; IV - outras categorias de zoneamento ambiental; e V - a proximidade com outra Reserva Legal, Área de Preservação Permanente, unidade de conservação ou outra área legalmente protegida.

¹⁵ Já tramitam perante o Supremo Tribunal Federal quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 4901, 4902, 4903 e 4937) contra dispositivos da Lei 12.651/2012. As três primeiras foram ajuizadas pela Procuradoria Geral da República (PGR), e a última pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

elementos que compõem o tripé da sustentabilidade: um país socialmente justo, economicamente viável e ecologicamente responsável. Diferentemente do Código de 1965, que estabelecia muitas disposições de inviável ou parca efetivação, uma vez que incompatível com a história e a economia do país, a dinâmica do novo diploma veio marcada pelo objetivo de implementar um sistema capaz de produzir resultados substanciais em termos de ganho ambiental, mas com o mínimo de impacto social ou prejuízo econômico.

Foi com esse mister que se criou, no novo Código, por exemplo, um marco temporal, que dividiu as ações ambientais entre aquelas praticadas antes e depois do dia 22 de Julho de 2008, data de entrada em vigor do [Decreto Federal n. 6.514](#), que, em substituição ao [Decreto Federal n. 3.179/1999](#), passou a disciplinar as sanções administrativas em matéria ambiental¹⁶. Assim, dividiram-se também o enquadramento legal e as consequências da aplicação das normas sancionadoras de acordo com o momento da prática dos atos teoricamente infracionais.

A primeira parte do novo Código, que trata das situações a partir daquela data (22/07/2008) sofreu poucas alterações, em comparação ao que já constava do Código anterior (1965). As áreas de preservação permanente, de reserva legal e de uso restrito, por exemplo, tiveram poucas alterações significativas quanto às restrições em si¹⁷. Dentre as modificações sensíveis ainda na parte geral do Código, que é a que regulamenta aqueles institutos, pode-se apontar a descaracterização dos corpos hídricos efêmeros como áreas de preservação permanente (art. 4º, I), bem como a possibilidade de que possam ser computadas as áreas de preservação permanente no percentual destinado à reserva legal, desde que isso não importe em novos desmatamentos (art. 15).

As grandes mudanças e, portanto, os temas mais controvertidos, ficaram na segunda parte do Código, mais precisamente nas disposições transitórias, as quais enunciaram uma

¹⁶ Art. 3º. (...) “IV - 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”;

¹⁷ Tratando-se da Reserva Legal, por exemplo, a primeira parte do novo Código estabelece percentuais mínimos a serem mantidos em cada propriedade, de acordo com o bioma, não havendo distinção entre o tamanho das propriedades (antiga reivindicação do setor produtivo, mas que não prosperou, à exceção da pequena propriedade rural – art.4º, §5º), condição do proprietário/possuidor, tampouco qualquer exceção que desobrigue alguém da manutenção das extensões de vegetação nativa remanescentes conforme a lei.

regulamentação mais racional e operacional dos fatos ocorridos antes do marco temporal de 22/07/2008. Foi exatamente essa parte que possibilitou, por exemplo, sedimentar no plano da licitude situações como as vias marginais dos principais rios de São Paulo, o Cristo Redentor e o Pão de Açúcar no Rio de Janeiro, o Palácio do Alvorada em Brasília, além de milhões de outras ocupações em áreas urbanas e rurais, indústrias, instalações agrícolas, casas, ruas, enfim, todos os usos do solo que seriam reputados ilícitos à luz do Código revogado.

Assim, para o bom entendimento das dinâmicas estabelecidas na atual legislação, deve-se ter clareza quanto à divisão temporal anteriormente mencionada e aos instrumentos que foram estabelecidos de forma diferenciada em cada uma das duas partes do Código, de modo a haver uma transição saudável entre o regime antigo e o atual.

4. A compensação de déficit de reserva legal à luz do novo Código Florestal

Está no cerne das novidades trazidas pelo [novo Código](#) a sedimentação do instituto da compensação como forma de regularização de déficits de reserva legal por ventura existentes até 22/07/2008, sem prejuízo da eventual decisão de adoção, pelo proprietário, das demais formas enunciadas na lei. Isso constou expressamente do art. 66 nos termos seguintes:

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.

Assim, as propriedades sem passivo ambiental passaram a ser regidas pela parte geral do [novo Código](#) - sujeitando-se às disposições acerca da reserva legal e das áreas de preservação permanente descritas nos arts. 4 a 16. De outro lado, as propriedades com passivo ambiental

passaram a ser regidas pelas disposições transitórias do art. 59 e seguintes¹⁸.

Embora a base conceitual da parte geral do [novo Código](#) pouco tenha sido alterada, não havendo propriamente uma inovação do ponto de vista *material* ambiental, do ponto de vista procedimental (*formal*) houve modificação relevante, uma vez que se passou a impor ao cidadão/proprietário rural interpretação, esforço, responsabilidade e pró-atividade para regularização de sua situação. Com o mesmo espírito, os órgãos ambientais passaram a ter suas posições consolidadas muito mais enquanto efetivos fiscalizadores da aplicação das normas do que enquanto protagonistas isolados do seu cumprimento.

Utilizando-se didaticamente de exemplo do direito tributário, pode-se dizer que o sistema do Código Florestal de 1965 funcionava como o do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), no qual cabe aos Municípios fazer a interpretação das normas enunciadoras das hipóteses de incidência, para que, desse modo, possam promover o enquadramento material de cada caso e, ao final, realizar os lançamentos que entendem devidos, sem intervenção prévia do cidadão. No caso do IPTU, como se sabe, somente quando for comunicado do lançamento feito e com ele não concordar é que o cidadão poderá adotar as medidas administrativas ou judiciais cabíveis para questionar a Administração Pública.

A sistemática do [novo Código Florestal](#), por sua vez, poderia ser comparada com a do IR (Imposto de Renda), na qual o Poder Público primeiro enuncia um conjunto de normas para orientar a conduta dos contribuintes e depois concede um prazo para que o próprio cidadão, de acordo com sua própria interpretação e entendimento, realize a declaração que entende devida, utilizando-se ou não das opções enunciadas pelo ordenamento jurídico. No caso do IR, as posições se invertem, pois o Poder Público somente age fiscalizando o particular. Ou seja, eventual revisão do ato de lançamento se dá *a posteriori*, na eventualidade de se verificar alguma irregularidade na declaração. O modelo, portanto, é declaratório¹⁹.

¹⁸ Recomenda-se como material de apoio, para complementação do estudo sobre o histórico e contextualização do novo Código, as seguintes reportagens realizadas sobre o tema pela TV Cultura e pela Rede Globo (Jornal Nacional), as quais podem ser acessadas nos seguintes links: <https://www.youtube.com/watch?v=6uNzHUGbYSM>, <https://www.youtube.com/watch?v=Gw-IAZdeNOQ>

¹⁹ Não se quer aqui dizer que o lançamento, para fins de constituição do crédito tributário do imposto de renda, se daria por *declaração*. Como esclarece Hugo de Brito Machado, “a declaração de rendimentos é entregue e o contribuinte recebe, desde logo, a intimação para o pagamento do tributo nos termos de sua declaração, de sorte que o lançamento, a rigor, já não se faz por declaração, mas por homologação. Se o contribuinte não faz,

Mesmo na primeira parte do [novo Código](#), a qual traz um conjunto de institutos que ainda reclamam uma intervenção prévia dos órgãos ambientais, o legislador adotou um modelo no qual o cidadão é o protagonista, exatamente para evitar que a eventual inércia da Administração Pública promova a manutenção de situações irregulares. Para tanto, foi criado o CAR – Cadastro Ambiental Rural, que é, em suma, como o próprio nome diz, um cadastro, o qual deve ser formalizado a partir de informações lançadas em um sistema disponível na Internet²⁰ pelo próprio cidadão, até o dia 06/05/2016²¹.

O CAR, conforme estabelecido no Decreto regulamentador do novo Código ([Decreto Federal n. 7.830/2012](#)), é de natureza *declaratória*, ou seja, é possível que o cidadão se regularize diretamente, desde que utilize as alternativas previstas no art. 66, independentemente de qualquer posicionamento ou aprovação prévia de qualquer entidade ou órgão ambiental. Consequentemente, é o proprietário quem assume integral responsabilidade sobre suas interpretações e pelo conteúdo que vier a ser declarado no CAR²².

Nesse contexto, o CAR se apresenta como ferramenta muito importante para que o Poder Público possa, finalmente, não apenas ter uma base de dados confiável, a qual permita conhecer a situação fundiária das áreas rurais brasileiras, mas também visualizar o déficit

como devia, sua declaração, ou se a faz de forma errada, ou incompleta, a autoridade administrativa fará o lançamento de ofício, nos termos do art. 149. Pode também ser efetuada de ofício a revisão de lançamento já feito com base na declaração do contribuinte”. (Curso de direito tributário. 26.ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 346-347).

²⁰ www.car.gov.br.

²¹ Código Florestal de 2012. “Art. 11. A inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao PRA, a que deverá ser requerida pelo interessado no prazo de um ano, contado a partir da sua implantação, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo”. A implantação do CAR se deu mediante publicação da [Instrução Normativa nº 2 do Ministério do Meio Ambiente, de 6 de maio de 2014](#), o que fez com que o prazo de um ano previsto do Código fosse projetado para 6 de maio de 2015. Posteriormente, com a publicação da [Portaria n. 100 do Ministério do Meio Ambiente](#), em 5 de maio de 2015, houve prorrogação por mais um ano, perfazendo o termo final no dia 06/05/2016. Compreende-se que a prorrogação promovida pela Portaria n. 100/2015 do MMA contém ilegalidade por vício de competência, na medida em que o art. 11 do Código atribuiu ao “Chefe do Poder Executivo”, isto é, ao Presidente da República, e não ao Ministro do Meio Ambiente, a prerrogativa de prorrogação, razão pela qual sua materialização deveria ter se dado em Decreto.

²² Art. 6o A inscrição no CAR, obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, tem natureza declaratória e permanente, e contera informações sobre o imóvel rural, conforme o disposto no art. 21. § 1o As informações são de responsabilidade do declarante, que incorrerá em sanções penais e administrativas, sem prejuízo de outras previstas na legislação, quando total ou parcialmente falsas, enganosas ou omissas.

efetivo de vegetação nativa nelas existentes e a eficácia dos mecanismos enunciados no novo Código com vistas à sua regularização. Com base no CAR, o Poder Público poderá, a qualquer tempo, bem como na eventualidade de o proprietário requerer um desmate em seu imóvel ou algum outro serviço da administração pública ambiental (como um licenciamento), interpretar as informações anteriormente fornecidas, concordando ou não com elas e, eventualmente, aplicando as sanções pertinentes.

O CAR é, portanto, o primeiro passo para que se possa proceder à regularização ambiental de imóveis que possuam déficits relacionados às áreas de preservação permanente ou à reserva legal. O [novo Código](#) enunciou basicamente duas formas para que a eventual situação deficitária de uma propriedade possa ser regularizada: (a) mediante interpretação legal e ação direta do proprietário, sem necessidade de prévia adesão aos Programas de Regularização Ambiental – PRA gerenciado pelos órgãos estaduais; (b) mediante adesão do proprietário aos PRAs dos Estados. Na primeira forma, além da realização do CAR no modelo declaratório, o proprietário deve tomar a iniciativa de decidir quais das formas de regularização irá implementar (recuperação, regeneração ou compensação – art. 66), assumindo total responsabilidade pelo conteúdo de suas declarações, pelas situações fáticas existentes no seu imóvel e pela concretização do mecanismo eleito.

Utilizando-se o cidadão da prerrogativa da declaratoriedade plena, especialmente no que se refere à reserva legal, ele assume a totalidade da responsabilidade pela regularização, não havendo qualquer disposição legal que o obrigue a submeter previamente seu caso à deliberação de qualquer órgão da administração pública ambiental. Tal prerrogativa encontra-se explicitada no art.66, já anteriormente abordado, cujo detalhamento operacional, conforme a modalidade que venha a ser adotada, encontra-se no respectivo §§ 5º e 6º:

Art. 66 (...) § 5º A compensação de que trata o inciso III do caput deverá ser precedida pela inscrição da propriedade no CAR e poderá ser feita mediante:

I - aquisição de Cota de Reserva Ambiental - CRA;

II - arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal;

III - doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária;

IV - 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.

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

I - ser equivalentes em extensão à área da Reserva Legal a ser compensada;

II - estar localizadas no mesmo bioma da área de Reserva Legal a ser compensada;

III - se fora do Estado, estar localizadas em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.

Pode o proprietário, portanto, inscrever-se no PRA e ter seu projeto de recuperação aprovado pelo órgão ambiental, ou, independentemente da adesão ao PRA, promover diretamente a regularização de sua propriedade, escolhendo dentre as alternativas previstas no art. 66 aquela que desejar utilizar, isolada ou conjuntamente. Nessa hipótese, de forma ainda mais explícita do que na primeira parte do [novo Código](#), pode o próprio cidadão tomar iniciativa para promover as regularizações necessárias em seu imóvel, sem qualquer prévio posicionamento do órgão ambiental, o que fatalmente tem de ocorrer no âmbito do PRA.

Quando a lei explicitamente possibilita a regularização da reserva legal mediante iniciativa direta do cidadão, ela consolida a condição de declaratoriedade do sistema e desonera as entidades públicas do processo burocrático de análise prévia das milhares de situações particulares das propriedades rurais existentes em todo o país, o que absolutamente nenhum resultado traria além do completo emperramento da máquina pública. Compreende-se que, decidindo a maioria dos proprietários pelo caminho da regularização direta (mediante declaração no CAR, sem adesão ao PRA dos Estados), preservar-se-á a capacidade operacional dos órgãos ambientais, a fim de que possam eficientemente desempenhar o poder de

polícia com a qualidade que deles se espera²³.

Além disso, verifica-se que o sistema adotado no novo Código foi inteligente do ponto de vista da vantagem econômica que o instituto da compensação oferece não somente aos particulares, mas principalmente ao próprio Poder Público. Afinal, como se sabe, até 2012, os imóveis rurais com remanescentes de vegetação nativa sofreram grande desvalorização, na medida em que parcelas muitas vezes extensas das propriedades passaram a ser objeto de restrição de utilização devido, dentre outros, ao instituto da reserva legal²⁴. Para mitigar essa realidade, o novo Código valeu-se de um *mecanismo de regulação econômica da proteção ambiental ou de gestão de recursos naturais*²⁵, o qual foi concebido com o propósito de devolver valor econômico aos imóveis com remanescentes de vegetação nativa, mediante possibilidade de que eventuais excedentes (além do mínimo legal de preservação obrigatória) sejam cedidos (inclusive onerosamente) a terceiros (ou utilizados pelo próprio titular), em favor de outros imóveis, os quais por sua vez poderão estar localizados inclusive em outros estados (desde que o imóvel cedente esteja localizado em área prioritária à conservação). Da mesma forma, a lei permite que imóveis privados inseridos no interior de unidades de conservação

²³ A título ilustrativo e complementar, recomenda-se o vídeo elaborado pela Rede Agro, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=79nJpm4BK8Q>, no qual os institutos das áreas de preservação permanente e da reserva legal foram apresentados no contexto do regime geral de regularização mediante compensação enunciado pelo novo Código Florestal.

²⁴ Vide, neste sentido: Avaliação de reserva legal e APP, Avaliação de serviço ambiental, Pagamento pelo uso da água. XVII COBREAP – Congresso brasileiro de engenharia de avaliações e perícias – IBAPE/SC – 2013. Disponível em <http://www.cobreap.com.br/2013/trabalhos-aprovados/2858.pdf>;

²⁵ Tradução livre das expressões “mechanism of economic regulation of environment protection” and “nature management”) utilizadas por Samat Smoilov, para quem: “It is necessary to perform transition from the first type of economical mechanism to the second one aimed at development of ecologically harmless productions and types of activities. In the mechanism the role played by market instruments is quite big. The accepted in Kazakhstan Concept of transition to “green” economy basically implies implementation of such a mechanism as it makes provisions for decrease of energy intensity of production, development of alternative energetics, so-called social responsibility of government, business societies and civil society for every ecologically significant decision, investments into more effective and innovative ecological technologies. One of such market instruments is ecological enterprising that is being considered by us as a kind of financial instrument for provision of ecological safety for it is initiative activity on production of goods, execution of works and rendering services intended primarily at conservation and restoration of environmental and protection of natural resources”. (SMOILOV, Samat. Enhancement of the mechanism of economic regulation of environment protection and nature management in the republic of kazakhstan based on the use of foreign experience. Review of European Studies. Vol. 7, No. 3. Canada, Canadian Center of Science and Education, 2015. Disponível em <http://www.ccsenet.org/journal/index.php/res/article/download/45890/24833>).

criadas pelo poder público, cujas indenizações levariam anos, possam ser cedidos onerosamente a terceiros e, oportunamente, doados aos órgãos gestores das respectivas unidades. Esse procedimento, por sua vez, faz com que desapareça o débito público decorrente da obrigação estatal de indenizar os particulares que tiveram seus imóveis desapropriados indiretamente quando da criação de inúmeras unidades de conservação pelo país, gerando economia significativa para o erário, bem como encerramento de litigiosidade acerca do domínio dessas áreas, que estará definitivamente consolidado com o Poder Público. Assim, ao tempo em que o particular se verá desobrigado do ônus da conservação da vegetação a partir da transferência definitiva de domínio da área cedida em compensação ao órgão gestor da unidade de conservação, o Poder Público cumprirá a obrigação legal de promover a regularização fundiária dessas unidades, com inequívoco ganho em termos de economia popular e eficiência na preservação dos recursos naturais ali existentes²⁶.

5. Conclusões

A dinâmica enunciada pelo novo Código Florestal, ainda que não tenha inovado substancialmente no regime material de proteção dos recursos naturais, promoveu alterações significativas no que se refere às alternativas para regularização de situações que, de acordo com a lei anterior, estariam em condição de ilicitude.

O sistema da lei de 2012 prevê uma forma autônoma de regularização, fundada no princípio declaratório, a qual se operacionaliza mediante inscrição no CAR e adoção voluntária de uma das alternativas previstas no art. 66, dentre as quais está o instituto da compensação, sem obrigatoriedade de adesão aos PRAs dos Estados-Membros.

²⁶ Compreende-se que, além de diminuição relevante da dívida pública, poderá haver diminuição das taxas de visitação usualmente cobradas, com autorização legal, para visitação de unidades de conservação instituídas pelo Poder Público. É o que se tira da interpretação do Art. 35, II, da Lei Federal n. 9.985/2002 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação), uma vez que, promovida a regularização fundiária de uma área privada inserida no interior de unidade de conservação, mediante sua destinação à compensação de déficit de reserva legal e subsequente doação do imóvel ao órgão gestor da respectiva unidade, não mais haverá de se repassar ao visitante esse custo na respectiva taxa. “Art. 35 Os recursos obtidos pelas unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral mediante a cobrança de taxa de visitação e outras rendas decorrentes de arrecadação, serviços e atividades da própria unidade serão aplicados de acordo com os seguintes critérios: (...) II - até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na regularização fundiária das unidades de conservação do Grupo;”

Assim, mediante processo administrativo informatizado e desburocratizado, o cidadão imprime um recibo que, se indicar o *status* “ativo”, evidenciará situação de regularidade e, conseqüentemente, permitirá a prática subsequente dos demais atos pertinentes ao instrumento de regularização adotado.

6. Referências

ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – Seção São Paulo. Impactos das Alterações no Código Florestal. Disponível em http://abes-sp.org.br/arquivos/impacto_alt_codflorestal.pdf.

AMARAL, Francisco. Direito civil: introdução. 7. ed., rev., atual. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

Avaliação de reserva legal e APP, Avaliação de serviço ambiental, Pagamento pelo uso da água. XVII COBREAP – Congresso brasileiro de engenharia de avaliações e perícias – IBAPE/SC – 2013. Disponível em <http://www.cobreap.com.br/2013/trabalhos-aprovados/2858.pdf>.

BERNASCONI, Paula. Custo-efetividade ecológica da compensação de reserva legal entre propriedades no estado de São Paulo. Campinas/SP: Unicamp, 2013. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000921419&fd=y>.

BRANDÃO, Julio Cezar Lima. Novo código florestal brasileiro. Curitiba, Juruá, 2013.

FACHIN, Luiz Edson. Teoria crítica do direito civil. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de direito tributário. 26.ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de direito civil. Vol. II. Teoria Geral das obrigações. 21. ed., rev. e atual. de acordo com o Código Civil de 2002. Rio de Janeiro: Forense, 2007

SMOILOV, Samat. Enhancement of the mechanism of economic regulation of environment protection and nature management in the republic of kazakhstan based on the use of foreign experience. Review of European Studies. Vol. 7, No. 3. Canada, Canadian Center of Science and Education, 2015. Disponível em <http://www.ccsenet.org/journal/index.php/res/article/download/45890/24833>.

SODRE, Antonio de Azeved. Novo código florestal comentado. São Paulo: Editora JH Mizuno, 2012.

Informação bibliográfica do texto

BALTAZAR, Shalom Moreira. Compensação de déficit de reserva legal: distinções entre os regimes jurídicos dos códigos florestais brasileiros de 1965 e 2012. *Informativo Virtual Moreira Baltazar Sociedade de Advogados*. 2016. Disponível em www.moreirabaltazar.com.br/informativo