

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

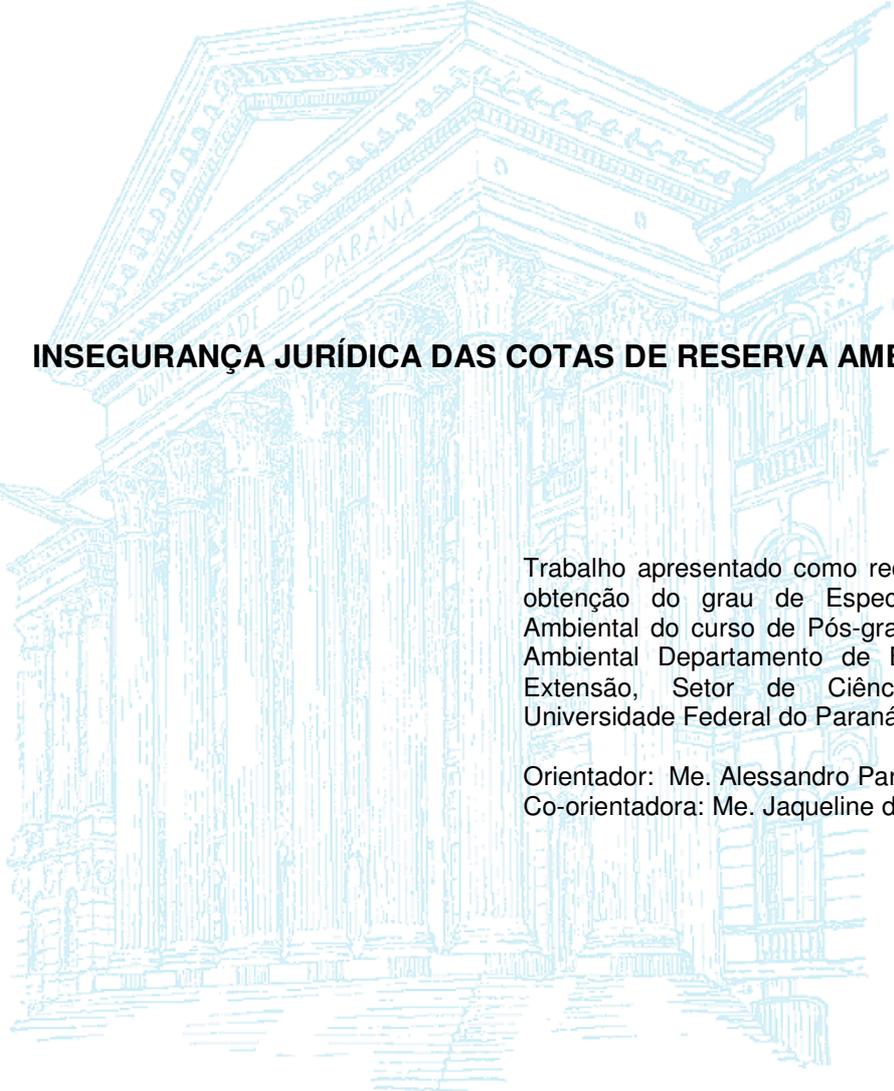
KARINA ALVES LEMOS CHIARATO

INSEGURANÇA JURÍDICA DAS COTAS DE RESERVA AMBIENTAL

CURITIBA

2017

KARINA ALVES LEMOS CHIARATO



INSEGURANÇA JURÍDICA DAS COTAS DE RESERVA AMBIENTAL

Trabalho apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Direito Ambiental do curso de Pós-graduação em Direito Ambiental Departamento de Economia Rural e Extensão, Setor de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Me. Alessandro Panasolo
Co-orientadora: Me. Jaqueline de Paula Heimann

CURITIBA

2017

CHIARATO, Karina Alves Lemos

INSEGURANÇA JURÍDICA DAS COTAS DE RESERVA AMBIENTAL / Karina Alves Lemos Chiarato. Orientador: Me. Alessandro Panasolo. Co-orientadora: Me. Jaqueline de Paula Heimann. Curitiba, PR, 2016.

Trabalho de Conclusão de Curso (Pós Graduação em Direito Ambiental) – UFPR – Universidade Federal do Paraná.

1. Abordagem dos conceitos importantes – 2. Apresentação em síntese da Legislação Ambiental no que concerne as Cotas de Reserva Ambiental – 3. Apontamentos dos incentivos e exigências para utilização das cotas de reserva ambiental – 4. Análise da viabilidade do uso das cotas de reserva ambiental.

KARINA ALVES LEMOS CHIARATO

INSEGURANÇA JURÍDICA DAS COTAS DE RESERVA AMBIENTAL

Monografia apresentada como pré-requisito para obtenção de conclusão do Curso de Pós-Graduação *Latu Sensu* em Direito Ambiental.

Banca Examinadora:

Prof.(a)Dr.(a): _____

Banca Examinadora:

Prof.(a)Dr.(a): _____

Aprovação: _____

Curitiba - PR, ____ de Abril de 2017.

Dedico este estudo: a Deus; aos meus pais Samuel e Emilia; a meu marido Wagner, e aos meus filhos Alexandra e Heitor; a meu Irmão, Robinson, cunhada Fernanda e Sobrinha Akemi;

AGRADECIMENTOS

A Deus, que por sua infinita bondade, me deu a oportunidade do aprendizado.

Às Minhas famílias Alves e Lemos que tiveram grandes participações nesta conquista.

Aos meus queridos pais Samuel e Emilia que com paciência me orientaram com sabedoria, amor e carinho.

Ao meu querido irmão Robinson, minha cunhada Fernanda e sobrinha Akemi pela cumplicidade, confiança, apoio e amor incondicional.

Ao meu companheiro de caminhada e amor de minha vida Wagner Chiarato, que sempre está ao meu lado, incentivando, acreditando sempre em meu potencial, e que sem ele mais este projeto de vida não teria se realizado.

Aos meus amados filhos Alexandra e Heitor por serem especiais na compreensão de minha ausência, que se fez necessária, para o estudo e elaboração deste trabalho.

Aos amigos Walter Chiarato (*in memoriam*) e Leonia Ribeiro Chiarato, por serem importantes em minha vida, e deixarem de ser sogro e sogra respectivamente para se tornarem amigos.

Aos queridos amigos Dr. Lucio Flavio Antoniassi Godarelli, Dr.^a Sabrina Marques Alves, Renata Cristina Basso, pela disponibilidade e carinho sempre, e aos meus verdadeiros amigos, que souberam entender minha ausência em certos momentos.

À Universidade Federal do Paraná, ao Programa de Pós Graduação em Direito Ambiental, aos funcionários, tutores e professores, e toda Coordenação que direta ou indiretamente contribuíram para a efetiva realização deste trabalho.

Aos colegas de turma pela amizade e disponibilidade em colaborar.

Por fim e não menos importante, aos queridos Mestres Jaqueline de Paula Heimann e Alessandro Panasolo, pela atenção, orientação e disponibilidade.

Resta-me apenas dizer: Gratidão e que Deus abençoe a todos.

“Os ideais que iluminaram o meu caminho são a bondade, a beleza e a verdade.”

(Albert Einstein)

RESUMO

Diante da dualidade do desenvolvimento econômico-social e a preservação do Meio Ambiente, o trabalho apresenta conceitos básicos aos quais facilitam a compreensão do significado, das características e da utilização das Cotas de Reserva Ambiental – CRA, como sendo um mecanismo inserido no Programa de Recuperação Ambiental previsto na legislação ambiental vigente. Neste sentido, a pesquisa analisa ainda a legislação específica, destacando-se pela abordagem das exigências e incentivos na utilização das CRA's, destacando o escopo implícito em toda a sistemática que é a recuperação do Meio Ambiente. Quero ainda ressaltar que a legislação atual dá indícios que no futuro as transações mercantis possuirão muito mais do que valores econômicos agregados, mas um comércio de recompensas, que visa o desenvolvimento econômico equilibrado com o beneficiamento financeiro de pessoas que aceitem exercer o papel de preservador, e no caso em comento de áreas não degradadas, por meio de Cotas de Reserva Ambiental. Contudo, a pesquisa culmina com uma perspectiva desafiante para os parâmetros atuais de nossa legislação e o êxito almejado é comprometido pela falta de conscientização da sociedade quanto a preservação ambiental que é um bem maior e cabe a todos optar por medidas que preservem, ou causem pouco impacto ambiental, ou ainda que favoreçam a plena recuperação. Certa de que este mecanismo ainda necessita de aprimoramentos e que a legislação ambiental já demonstra indícios de mudanças conceituais neste sentido, assim os ditames legais ao passar por reformulações terá por consequência uma notável mudança comportamental. Deste modo, a aceitação de programas de recuperação ambiental será a primeira opção dos proprietários rurais incentivados, pois irão vislumbrar um valioso mercado além do econômico, e com retorno direto e indireto de seus atos beneficiando a própria existência e de seus descendentes. Para tanto, insisto na necessidade de adequações e muitos processos, seja de conscientização coletiva ou de incentivos legais e fiscais por parte do governo. Há uma real necessidade de atualização legislativa com abordagem interdisciplinar efetiva.

Palavras-chave: Cotas de Reserva Ambiental; compensação ambiental; incentivos; exigências e viabilidade.

ABSTRACT

Faced with the duality of economic-social development and the preservation of the Environment, the paper presents basic concepts that facilitate the understanding of the meaning, characteristics and use of Environmental Reserve Quotations - CRA, as a mechanism inserted in the Recovery Program Environmental legislation in force. In this sense, the research also analyzes the specific legislation, highlighting the approach of the requirements and incentives in the use of CRAs, highlighting the implicit scope in all the systematics that is the recovery of the Environment. I would also like to point out that current legislation gives indications that in the future, commodity transactions will have much more than aggregate economic values, but a trade of rewards that aims at balanced economic development with the financial beneficitation of people who accept to play the role of preserver, And in the case in relation to non-degraded areas, through Environmental Reserve Quotas. However, the research culminates in a challenging outlook for the current parameters of our legislation and the desired success is compromised by society's lack of awareness of environmental preservation which is a greater good and it is up to everyone to opt for measures that preserve or cause little Environmental impact, or that favor full recovery. Certain that this mechanism still needs improvements and that the environmental legislation already shows signs of conceptual changes in this sense, so the legal dictates when going through reformulations will have as consequence a notable behavioral change. In this way, the acceptance of environmental recovery programs will be the first option of the rural owners encouraged, as they will glimpse a valuable market beyond the economic one, and with direct and indirect return of their acts benefiting the very existence and of their descendants. Therefore, I insist on the need for adjustments and many processes, whether of collective awareness or of legal and fiscal incentives by the government. There is a real need for legislative updating with an effective interdisciplinary approach.

Keywords: Environmental Reserve Quotas; environmental compensation; incentives; requirements and feasibility.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 OBJETIVOS	15
2.1 OBJETIVO GERAL	15
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	15
3 METODOLOGIA	16
4 CONCEITOS IMPORTANTES	18
4.1 RESERVA LEGAL	18
4.2 PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO AMBIENTAL	20
4.3 COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	22
4.4 COTAS DE RESERVA AMBIENTAL	25
5 ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO QUE CONCERNE AS COTAS DE RESERVA AMBIENTAL	27
5.1 BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA	27
5.2 PREVISÃO CONSTITUCIONAL	28
5.2.1 Princípios Constitucionais	31
5.3 LEIS INFRACONSTITUCIONAIS	35
6 DESCRIÇÃO DOS INCENTIVOS E EXIGÊNCIAS PARA UTILIZAÇÃO DAS COTAS DE RESERVA LEGAL COMO MEIO DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	38
6.1 INCENTIVOS LEGAIS	38
6.2 COMPETÊNCIA.....	41
6.3 EMISSÃO	42
6.4 AQUISIÇÃO	44
6.5 PROCEDIMENTOS	45
6.5.1. Registro	45
6.5.2 Uso.....	50
6.5.3 Transferência	52
6.5.4 Cancelamento.....	53
7 ESTUDO DA VIABILIDADE DE USO DAS COTAS DE RESERVA AMBIENTAL E SUAS IMPLICAÇÕES PRÁTICAS	56

7.1 VALORIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS.....	56
7.2 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DO MERCADO AMBIENTAL	58
7.2.1 Exigências para o sucesso dos programas ambientais	60
7.3 POTENCIAL MERCADO PARA AS COTAS DE RESERVA AMBIENTAL	64
7.3.1 Visão da CRA como valor mobiliário	65
7.4 CONSIDERAÇÕES PARA APLICAÇÃO DA CRA NO FUTURO	68
8 CONCLUSÃO	70
REFERÊNCIAS	72

1 INTRODUÇÃO

Questões ambientais têm, cada vez mais, atraído a atenção da sociedade como um todo. As consequências de séculos de atuação humana no ambiente - livre de reflexões sobre relação simbiótica entre vida humana e ambiente - agora despontam em forma de acaloradas discussões que orbitam tópicos ditos antagônicos: da manutenção da espécie humana na Terra versus desenvolvimento da sociedade.

Conforme afirma Paulo Duval Branco (2009), a organização sócio-econômica atual funda-se no paradigma do crescimento ilimitado, renegando a premissa basilar que os recursos disponíveis são finitos.

A sociedade contemporânea tem necessidade voraz de crescimento científico, econômico, tecnológico e possui recursos que possibilitam a concretização do progresso almejado: as modificações humanas no ambiente, assim, se alastram em escala global e crescem em progressão aritmética.

Nesse cenário pós-moderno, as respostas aos danos ambientais devem, necessariamente, partir de uma atuação em rede, articulada, lógica e dinâmica – ações isoladas não cabem mais em uma sociedade interligada, conforme leciona Milaré (2013).

A Magna Carta de 1988 estabelece no *caput* do 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”.

Importante ressaltar que a Constituição Federal, em seu artigo 170, pontua como um princípio da ordem econômica a defesa do meio ambiente. Seguindo este contexto, alguns doutrinadores, (FIORILLO, 2013; RODRIGUES, 2016; ANTUNES, 2014), anotam em suas obras e consideram para o Direito Ambiental o princípio do desenvolvimento, ou princípio do desenvolvimento sustentável, demonstrando a interdependência do desenvolvimento e a proteção ambiental.

No sentido de proporcionar o desenvolvimento econômico-social, a atual Lei Florestal 12.651/2012, apresenta o Programa de Regularização Ambiental, com

diversos instrumentos que possibilita a transição de inúmeras situações de irregularidades perante a ótica jurídica, para a abrangência da legalidade no tocante às Áreas de Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente (APP).

O princípio do desenvolvimento sustentável tem sido constantemente abordado em declarações internacionais sobre meio ambiente, como relata Antunes:

O grau maior de proteção ambiental é uma razão direta do maior nível de bem-estar social e renda da população. Por isso as principais declarações internacionais sobre meio ambiente sempre enfatizam a necessidade de desenvolvimento econômico, o qual será sustentável. (ANTUNES, 2014, p.25)

Apesar de não haver a expressão Reserva Legal no Decreto 23.793/34 (Código Florestal de 1934), verifica-se a intensão do legislador e pode-se afirmar que o artigo 23 de referida lei, prevê implicitamente o instituto desde então em nosso ordenamento jurídico.

Com a promulgação do Código Florestal de 1965 (Lei 4.771 de 1965), o instituto jurídico da Reserva Legal tem previsão explícita, no artigo 1º, §2º, inciso III, mantendo-se atualmente previsto no artigo 3º, inciso III, da Lei 12.651/2012 – Reserva Legal constitui área de imóvel rural coberta por vegetação natural – abrigando parcela considerável de bioma nativo – com previsão de exploração sob a chancela de manejo sustentável, nos limites estabelecido em lei. (Brasil, 2012) – e constitui uma forma de barrar o desmatamento desenfreado em áreas rurais em nome do aumento da produtividade agropecuária.

No entanto, como versa Antunes (2015, p.251) no que tange conservação ambiental e propriedades privadas “é sempre complexa e capaz de gerar conflitos muito graves”, tendo em vista que, as propriedades privadas costumam ser desrespeitadas até mesmo por autoridades públicas, que em nome do princípio da prevalência do interesse público que limita o exercício do direito de propriedade.

Com o escopo de unir os conceitos de preservação ambiental e desenvolvimento econômico, com o advento da nova Lei Florestal em 2012, manteve-se a figura das Cotas de Reserva Florestal, previsto desde o Código Florestal de 1965, agora com a denominação de Cota de Reserva Ambiental (CRA).

Deste modo, a chamada Cota de Reserva Ambiental demonstra ser uma aparente forma inteligente de premiação, onde possibilita a regularização das propriedades perante as exigências legais de preservar parcela do bioma natural da área rural, e se comprometem com a preservação e manutenção do meio ambiente, além de ser uma possibilidade de compensação econômica aos proprietários ou possuidores que deixam de explorar áreas preservadas, permitidas por lei, gerando um benefício para toda a sociedade. (PETERS, PANASOLO, 2014)

Segundo os ditames legais as Cotas de Reserva Ambiental são títulos passíveis de aquisição por quem não cumpre, em sua propriedade, o mínimo de Reserva Legal exigido de vegetação natural. Tal aquisição seria proveniente de possuidores de propriedades rurais, localizadas dentro do mesmo Bioma, ao qual possui reservas florestais em excesso. A Lei Florestal preceitua que a pessoa que praticou ato de desmatamento além do permitido em Lei tem as opções de restaurar a vegetação original, recompor a área por meio de plantio e mudas ou ainda compensá-las monetariamente (BRASIL, 2012).

Deste modo, observa-se que as Cotas de Reserva Ambiental, podem ser um valioso instrumento previsto no Programa de Regularização Ambiental, contendo a possibilidade de efetuar negócios jurídicos, com o crivo do Poder Público, que vise uma solução para os proprietários ou possuidores de propriedades privadas, capaz de viabilizar tanto a preservação do meio ambiente, quanto o desenvolvimento sócio-econômico.

2 OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral da pesquisa é analisar o mecanismo denominado Cotas de Reserva Ambiental - CAR, como instrumento do Programa de Regularização Ambiental - PRA, que possibilita a compensação ambiental.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Abordar os conceitos básicos de Reserva Legal, Programa de Recuperação Ambiental, Compensação Ambiental e Cotas de Reserva Ambiental.
- b) Apresentar uma síntese da legislação ambiental referente às Cotas de Reserva Ambiental.
- c) Apontar os incentivos e exigências para a utilização das Cotas de Reserva Ambiental como meio de compensação ambiental.
- d) Analisar a viabilidade do uso das Cotas de Reserva Ambiental.

3 METODOLOGIA

A metodologia utilizada para desenvolvimento do presente trabalho incluiu extensiva pesquisa bibliográfica acerca da evolução histórica da legislação florestal no Brasil, sobre a aprovação e polêmicas do novo Código Florestal (Lei 12.651/2012) bem como as principais alterações trazidas pela nova legislação.

O Trabalho de Conclusão de Curso, segundo Maia (2011), é documento capaz de representar o resultado do estudo realizado com o dever de expressar o conhecimento do assunto escolhido.

O método a ser utilizado será o indutivo, pelo qual parte-se de dados particulares devidamente constatados para inferir uma verdade geral ou universal não contida nas partes examinadas, como aduz Marconi e Lakatos (2010, p.53), “Indução é um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas.”

Resta a afirmação de alguns filósofos indutivistas sobre a importância do método indutivo para o conhecimento comum e científico, onde o raciocínio vai do particular para o geral. (MARCONI, LAKATOS, 2010)

Segundo a classificação proposta por alguns autores (SILVA; MENEZES *apud* MATIAS-PEREIRA, 2010) os trabalhos apresentam-se ainda quanto à natureza, à forma de abordagem, aos objetivos e aos procedimentos técnicos.

Quanto à natureza será uma pesquisa básica, que para Matias-Pereira (2010, p. 71), “tem como propósito gerar conhecimentos novos úteis para o avanço da ciência sem aplicação prática prevista. Envolve verdades e interesses universais”.

Quanto à forma de abordagem seguirá nos moldes da pesquisa qualitativa, sendo que para Marconi e Lakatos, (2010, p. 269) “a metodologia qualitativa preocupa-se em analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano”.

E ainda, “parte do entendimento de que existe uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a

subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números.” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.71)

Quanto aos objetivos a pesquisa será exploratória, bem sugere Matias-Pereira (2010, p.72) onde “visa proporcionar maior familiaridade com o problema com intuito de torna-lo explícito ou de construir hipóteses.”

Quanto aos procedimentos técnicos adotou-se a técnica de pesquisa de documentação indireta, por meio da pesquisa bibliográfica que se observa “quando elaborada a partir de material já publicado, construído principalmente de livros, artigos de periódicos e atualmente com material disponibilizado na Internet.” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.72)

As fontes bibliográficas utilizadas integram artigos, livros, manuais, cartilhas, periódicos, revistas, jurisprudência, legislação constitucional e infraconstitucional, jornais, informativos e internet.

Neste sentido, a pesquisa bibliográfica, engloba toda a bibliografia publicada que tenha relação com o tema abordado pelo estudo em questão, com a finalidade específica de “colocar o pesquisador em contato direto com tudo que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, [...]” (MARCONI, LAKATOS, 2010, p.166), compondo assim a finalidade desta pesquisa científica.

Por fim, pesquisaram-se fontes bibliográficas sobre o instituto do CRAs, a respeito de seus conceitos, características e viabilidade.

4 CONCEITOS IMPORTANTES

4.1 RESERVA LEGAL

O instituto da reserva legal, desde seu momento embrionário, enquanto denominado Reserva Florestal Legal, está amparada pelos ditames constitucionais, do artigo 225, §1º, III, como segue:

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; (BRASIL, Constituição Federal, 1988) **(grifo nosso)**

Sob análise deste ditame constitucional, Paulo Machado bem expressa:

A Reserva Florestal Legal é espaço territorialmente protegido, na acepção do art. 225, §1º, III, da CF

Para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, incumbe ao Poder Público 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. Não se pode negar que a Reserva Florestal Legal constitua um espaço territorialmente protegido. As modificações introduzidas em 1989 deram a essa reserva um caráter de inalterabilidade. Assim, não só a lei ordinária protege a Reserva Florestal Legal como a própria Constituição Federal. (MACHADO, 2002, p. 703)

Para Antunes:

A Reserva (Florestal) Legal é um elemento importante da propriedade florestal, que é constituído por uma área, cujo percentual da propriedade total é definido em lei, variando conforme as peculiaridades condições ecológicas, em cada uma das regiões geopolíticas do país e que não pode ser utilizada economicamente de forma tradicional, isto é, destinar-se à produção de madeira ou de outra *commodity* que dependa da derrubada das árvores em pé. (ANTUNES, 2014, p.859)

Atualmente Capítulo IV da Lei 12.651 de 25 de Maio de 2012, prevê o instituto da Área de Reserva Legal, como segue:

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).(BRASIL, Lei 12.727, 2012)

Partindo deste ditame legal, observa-se que o conceito e a intenção do legislador sempre foi visando a limitação de áreas particulares, mas não estava explícito na legislação tal nomenclatura da Reserva Legal até o advento da Lei 7.803/89, que alterou a Lei 4.771/65 (Código Florestal).

Do mesmo modo, este instituto da Reserva Legal esteve presente implicitamente desde o Código Florestal de 1934 em seu artigo 12, “Nenhum proprietário de terras cobertas de matas poderá abater mais de três quartas partes da vegetação existente, salvo o disposto nos art. 24, 31 e 52.”

Paulo Machado, em 2002, faz inclusive uma ressalva quanto a limitação do direito de propriedade nas questões de reserva legal, tendo em vista que recai exclusivamente sobre áreas de domínio privado:

A Reserva Florestal Legal decorre de normas legais que limitam o direito de propriedade, da mesma forma que “as florestas e demais formas de vegetação permanente” previstas, também, na Lei 4.771/65 (Código Florestal). Diferenciam-se no que concerne à dominialidade, pois a Reserva Florestal Legal dos arts. 16 e 44 Código Florestal somente incide sobre o domínio privado, sendo que as Áreas de Preservação Permanente incidem sobre o domínio privado e público. (MACHADO, 2002, p.73)

Nota-se a limitação administrativa do Estado, sobre o bem privado, por meio da legislação, com o escopo de condicionar o uso da propriedade. Trata-se de uma limitação administrativa revestida da gratuidade, onde o proprietário não recebe compensação por contribuir com a conservação ambiental que a todos beneficia. (RODRIGUES, 2016)

Observa-se ainda, no §1º do artigo 14 da Lei 12.651/12, que trata a despeito da localização das áreas de reserva legal, a nítida limitação estatal, ao deixar a

escolha da localização sob a égide da aprovação do órgão responsável, bem como a devida inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR), instituto que também abordaremos oportunamente. (RODRIGUES, 2016)

Ainda exercendo o poder de limitação por parte do Estado, verifica-se que o legislador, com nítido desígnio de estabelecer condições para sanar as desvantagens econômicas, previu uma inovação na legislação vigente, no Capítulo IV, Seção II, da Lei 12.651/12, que possibilita a utilização das técnicas de exploração econômica e do manejo sustentável das áreas de reserva legal.

Tal inovação de exploração econômica sustentável permite que muitos proprietários rurais vislumbrassem uma grande oportunidade de contribuir com a conservação do meio ambiente e ao mesmo tempo que auferem vantagens econômicas.

Tal prática vai de encontro aos ditames do Programa de Regularização Ambiental, visto a seguir.

4.2 PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL

O Programa de Regularização Ambiental (PRA), pode ser considerado como mais uma interferência Estatal junto aos proprietários e possuidores de áreas rurais, mas agora com medidas de adequações dos imóveis perante à legislação florestal, com o escopo de proporcionar uma efetiva regularização na seara ambiental.

Neste sentido, afirma:

É um programa governamental que parte da ideia da autodenúncia por parte dos proprietários e possuidores de imóveis rurais, isto é, da livre e espontânea vontade dos mesmos em assumir compromissos de recompor os danos que causaram à flora e à natureza e se ajustar à legislação, recebendo em troca um pacote de benefícios na medida em que cumpram tais compromissos integralmente. (PETERS; PANASOLO. 2014, p.63)

Referido programa foi regulamentado pelo Decreto 7.830/12, que é abrangente e trata ainda das questões referentes aos requisitos, finalidade,

destinatários, instrumentos, elaboração, implementação, prazos e efeitos. (PETERS; PANASOLO, 2014). O artigo 9º que prevê:

Art. 9º Serão instituídos, no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal, Programas de Regularização Ambiental - PRAs, que compreenderão o conjunto de ações ou iniciativas a serem desenvolvidas por proprietários e posseiros rurais com o objetivo de adequar e promover a regularização ambiental com vistas ao cumprimento do disposto no Capítulo XIII da Lei no 12.651, de 2012.

Parágrafo único. São instrumentos do Programa de Regularização Ambiental:

I - o Cadastro Ambiental Rural - CAR, conforme disposto no **caput** do art. 5º;
II - o termo de compromisso;
III - o Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas; e,
IV - as Cotas de Reserva Ambiental - CRA, quando couber. (BRASIL, Decreto nº 7.830, 2012)

Sendo assim, resta nítido no *caput* do referido artigo qual é o objetivo principal do PRA, ou seja, adequar e promover a regularização ambiental, e nos incisos do parágrafo único, destacam-se quais serão os instrumentos do programa. Lembrando que a primeira exigência para se iniciar a efetiva regularização ambiental é a inscrição do imóvel rural junto ao CAR, que tem previsão no inciso I.

Dentro do Programa de Regularização Ambiental o CAR é mais um instrumento que possibilita o proprietário ou possuidor de imóvel rural irregular perante a legislação ambiental se adequar, e dar início a uma série de ações que viabilizem a plena regularização.

O Cadastro Ambiental Rural é um registro público eletrônico exigido de todos os imóveis rurais nacionais, sob competência do órgão Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, com escopo de controlar, monitorar, planejar ambiental e econômico e combater o desmatamento. (BRASIL, 2012)

Para Paulo Machado (2016), o CAR tem dimensão jurídica especial, pois é um “registro público”. Desta feita seria um registro público semelhante aos registros realizados nos Cartórios de Registro de Imóveis e seus anexos. Tendo o condão de publicidade da matéria registrada, com os mesmos efeitos diante de direitos de terceiros.

Verifica-se também a diferenciação do CAR de outros cadastros existentes, e seguindo este entendimento expressa:

O CAR, diferentemente de outros cadastros já existentes, será composto também de informações georreferenciadas. Isso significa que, além de conter os dados básicos do imóvel, como endereço e área total, também deve conter um croqui baseado numa foto aérea. O CAR consiste no georreferenciamento do perímetro do imóvel, nos remanescentes de vegetação nativa, nas áreas de preservação permanente, nas áreas de uso restrito, nas áreas consolidadas e na reserva legal. (PETERS. PANASOLO, 2014, p.33)

Os Institutos previstos no PRA tem por objeto regularizar e incentivar o mecanismo da sustentabilidade. Não podendo os faltosos diante do programa receber benefícios previstos por lei. Ademais “não é ético e nem saudável, numa sociedade que deve dar incentivos aos que fazem por merecê-los, que os faltosos recebam o mesmo prêmio que aqueles que trabalham com eficiência social e ambiental.” (MACHADO, 2016, p. 951)

Observa-se que, além do CAR previsto no inciso I do artigo retromencionado, o Programa de Regularização Ambiental também vislumbra outros instrumentos em seus incisos subsequentes, sendo que o IV – Cotas de Reserva Ambiental – será objeto de uma análise mais aprofundada.

4.3 COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

Considerando que compensar, dado pelo Dicionário Aurélio significa: “1. Estabelecer compensação. 2. Indenizar. 3. Equilibrar. 4. Suprir a falta de. 5. Ficar com o que é de outrem em compensação do que esse outrem tem de nós. 6. Contrabalançar-se. 7. Formar equilíbrio.” (2008-2016), obtém-se a ideia geral, que compensar possa ser uma alternativa para minimizar um dano ambiental.

Neste sentido afirma, Édís Milaré:

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. (MILARÉ, 2013, p. 1.277)

A Compensação Ambiental por significativo impacto ambiental, tem previsão no artigo 31 do Decreto 4.340 de 2002, que regulamenta o artigo 36 da Lei 9.985 de 2000, que por sua vez regulamenta o artigo 225, §1º, III da Constituição Federal, requerendo a realização de estudos ambientais prévios estabelecidos pelo órgão licenciador. Tal redação foi dada pelo Decreto 6.848/09.

Assim determina o artigo:

Art. 31. Para os fins de fixação da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA estabelecerá o grau de impacto a partir de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, ocasião em que considerará, exclusivamente, os impactos ambientais negativos sobre o meio ambiente. (BRASIL, Decreto nº 6.848, 2009)

Seguindo este entendimento, Costa afirma:

Nessa linha, a compensação ambiental, em geral, é uma espécie de reparação e pode ser efetuada, inclusive, na seara preventiva, quando o termo de ajustamento de conduta (TAC), previsto no §6º do art. 5º da Lei n. 7.347/85, é realizado entre os órgãos públicos legitimados e o empreendedor, que se obriga a atender as normas legais, antes da propositura da ação civil pública, sendo que este termo tem força de título executivo extrajudicial. Entretanto, na prática, torna-se difícil reverter o dano ambiental ao estado anterior à lesão, sendo que os ajustamentos de conduta tem o condão, muitas vezes, de apenas compensar os danos ambientais e não restabelecer o bem ambiental. (VARIOS AUTORES, 2008, p.692)

E ainda completa:

Diante do exposto, pose-se inferir que o espírito da Lei n. 9.985/2000, que instituiu a compensação ambiental no seu art. 36, foi considerar que há equivalência entre os recursos naturais, sendo que o dano causado por uma atividade/empreendimento pode ser compensado, por meio da implantação e manutenção de unidades de conservação. (VARIOS AUTORES, 2008, p. 693)

Mas nota-se que a compensação ambiental, abordada anteriormente, difere-se da compensação ambiental proposta neste estudo, inclusive com dispositivo legal distinto.

Versa artigo 66, *caput*, da Lei 12.651 de 2012, que o proprietário ou possuidor de imóvel rural, que aderir ao PRA, possuirá algumas alternativas de regularização, sendo que compensar a reserva legal, prevista no inciso III do mesmo artigo.

Verifica-se ainda que o artigo retromencionado, em seu §5º, dispõe das possibilidades de compensação de reserva legal:

§ 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.(BRASIL, Lei 12.651, 2012)

A compensação ambiental proporcionada por este artigo, como dito anteriormente, se mostra como uma boa alternativa para proprietários e possuidores de imóveis rurais, que podem cadastrar outros imóveis sendo de sua titularidade ou não, apenas atendendo os requisitos legais, com o escopo de regularizar o passivo ambiental.

Quando a área cadastrada para a compensação ambiental, estiver situada em outro imóvel, que atenda as exigências legais, e também ter a mesma titularidade as propriedades, estaremos diante de uma compensação direta.

Enquanto, a compensação ambiental indireta ocorre em propriedade de terceiros.

Nas palavras de Milaré, a compensação ambiental direta:

Ocorre quando o proprietário destina uma determinada parcela de área de sua propriedade, excedente ao limite legal, para atender à recomposição da reserva florestal legal referente a outro imóvel também de sua propriedade. (MILARÉ, 2013, p.1.277)

E compensação ambiental indireta:

Ocorre quando o devedor se vale de áreas localizadas em propriedade de terceiros para a compensação da reserva florestal legal de seu imóvel. Pode

se dar pela forma de arrendamento de área sob regime de servidão florestal ou reserva legal, aquisição de cota de reserva florestal e condomínio. (MILARÉ, 2013, p.1.278)

Das modalidades acima previstas de compensação ambiental de Reserva Legal, este trabalho abordará os conceitos e efeitos das Cotas de Reserva Ambiental.

4.4 COTAS DE RESERVA AMBIENTAL

As Cotas de Reserva Ambiental (CRAs) podem ser entendidas como modalidade de Compensação Ambiental e instrumento do Programa de Regularização Ambiental.

Nota-se que a possibilidade de compensação prevista no artigo 66, § 5º, I da Lei 12.651/12, por meio de Cotas de Reserva Ambiental, vai de encontro aos ditames previstos no Decreto 7.830/12, que regulamenta o Programa de Regularização Ambiental, que tem por instrumento também as Cotas de Reserva Ambiental prevista em seu artigo 9º, inciso IV.

De modo elucidativo e forma bem sucinta, foram felizes Peters e Panasolo ao abordar o conceito, *in verbis*:

É um dos instrumentos do PRA e representa a nova tendência do Direito Ambiental brasileiro de premiar aqueles que prestam serviços ambientais ou se comprometem com a preservação e manutenção de recursos naturais, ao invés de somente punir os infratores. (PETERS; PANASOLO, 2014, p.78)

Nota-se que a nova legislação ambiental apresentou algumas modificações e inovações ao versar sobre a efetivação da compensação por meio de aquisição de CRAs, sendo “ uma forma de compensar economicamente o proprietário ou possuidor que deixa de explorar parte de sua área, mantendo remanescentes de vegetação nativa, em benefício da sociedade.” (PETERS; PANASOLO, 2014, p.78).

Assim, o proprietário ou possuidor de área rural que detiver uma área conservada ou em regeneração, que atenda todas as exigências legais, seja do

tamanho mínimo, ou inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR) entre elas, poderá disponibilizar para aquisição onerosa para outros proprietários. Ressalta:

Impende ressaltar que o proprietário ou possuidor de imóvel com Reserva Legal conservada e inscrita no Cadastro Ambiental Rural, **cuja área ultrapasse ao mínimo exigido pelo novo CFlo** (80%, 35% ou 20%, a depender), poderá utilizar a área excedente para fins de constituição de **servidão ambiental e Cota de Reserva Ambiental**. (AMADO, 2013, p. 243)

Por sua vez, o mesmo instituto possibilita, que os proprietários e possuidores de áreas rurais que estejam em situação de irregularidade quanto ao cumprimento do mínimo legal exigido para áreas de reserva legal, o ajustamento da situação por meio de aquisição das cotas. (PETERS, PANASOLO, 2014).

Édis Milaré versa, “Assim, o proprietário ou possuidor que possuir um déficit de reserva florestal legal comprará no mercado de balcão, cotas de equivalentes à área de reserva que precisa compensar.” (2013, p. 1.277)

Apesar de ser considerada uma novidade legislativa, para Amado houve apenas uma substituição legislativa, como segue:

A Cota de Reserva Ambiental veio substituir a Cota de Reserva Florestal, que era prevista no artigo 44-B, do antigo Código Florestal, devendo ser expedida por órgão ou entidade componente do SISNAMA. (AMADO 2013, p. 244)

As considerações acerca das exigências e viabilidades para o uso das Cotas de Reserva Ambientais serão objetos de capítulos distintos.

5 LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO QUE CONCERNE AS COTAS DE RESERVA AMBIENTAL

5.1 BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Interessante observar a evolução histórica das Cotas de Reserva Ambiental, que revela o verdadeiro escopo de sua criação diferenciando-se de outros institutos e assemelhando-se a outros. Deste modo é possível aprofundar na natureza jurídica de sua criação e extrair verdadeira vontade do legislador.

Pode-se considerar recente o ingresso das Cotas de Reserva Ambiental em nosso ordenamento jurídico pelo advento da Lei 12.651 de 25 de Maio de 2012.

Dada a contagem do tempo pelo calendário convencional, temos um pouco mais de quatro anos desde a promulgação da referida lei. Sob análise contextual é um pequeno lapso temporal em tratando-se de um instituto inovador, contudo vale salientar que esta figura assemelha-se ao instrumento previsto no artigo 44-B do antigo Código Florestal de 1965 revogado pelo advento da lei em questão. (PETERS, PANASOLO, 2014).

Deste modo, insta informar que não foi apenas a nomenclatura do instituto sofreu alterações, mas o artigo em si que foi utilizado para instituição da Cota de Reserva Ambiental no nosso ordenamento jurídico.

A título de comparação, tem-se o artigo 44-B da Lei 4.771/65 e art. 44 da Lei 12.651/12:

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. (Incluído pela Medida Provisória nº2.166-67, de 2001)(BRASIL, Lei 4.771, 1965)

Art. 44. É instituída a Cota de Reserva Ambiental - CRA, título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação:

- I - sob regime de servidão ambiental, instituída na forma do art. 9º-A da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981;
- II - correspondente à área de Reserva Legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais exigidos no art. 12 desta Lei;
- III - protegida na forma de Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, nos termos do art. 21 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000;
- IV - existente em propriedade rural localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público que ainda não tenha sido desapropriada.(BRASIL, Lei 12.651, 2012)

Para o artigo 44-B da Lei 4.771-65, prevê que a CRF era “**título representativo** de vegetação nativa”, para o art. 44 da Lei 12.651/12, CRA é “**título nominativo representativo** de área com vegetação nativa, **existente ou em processo de recuperação** [...]”. (grifo nosso)

Assim, verifica-se ainda as alterações dos regimes expressos, tanto na literalidade dos incisos previstos, quanto na inclusão de mais uma modalidade expressa na Lei 12.651/12 no inciso “IV- existente em propriedade rural localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público que ainda não tenha sido desapropriada”.

Deste modo, resta nítida a atenção do legislador de 2012 para com o instrumento de manutenção e recuperação ambiental por meio das cotas de reserva ambientais, capazes de gerar melhorias sócio-ambientais.

5.2 PREVISÃO CONSTITUCIONAL

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 225, estabelece um universo paralelo e multidisciplinado a respeito do Meio Ambiente. Prevê a abrangência, legitimidade, os objetivos, imposições entre outros.

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; (Regulamento)

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; (Regulamento) (Regulamento)

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; (Regulamento)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (Regulamento)

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (Regulamento)

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (Regulamento)

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 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.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas. (BRASIL, Constituição Federal, 1988)

Transcrito na íntegra o artigo 225, CF/88, extrai-se que as Cotas de Reserva Ambiental vão de encontro aos ditames constitucionais, tendo em vista que favorece a implantação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à garantir a qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações. Sendo que para tanto cabe ao poder público e à coletividade assegurar a efetividade deste direito.

Ainda, temos dentro do Título reservado a Ordem Econômica e Financeira, no Capítulo I e III, respectivamente artigos 170 e 186 também da Constituição Federal de 1988, a seguinte previsão:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

[...]

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (BRASIL, Constituição Federal, 1988)

Neste sentido, a Constituição Federal proporciona elementos suficientes para criar mecanismos necessários para preservação e recuperação do meio ambiente, e as Costas de Reserva Ambiental mobiliza todos os setores, seja público ou privado, a participarem efetivamente deste processo.

Com objetivo de promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis, os incentivos econômicos fornecem um elemento essencial para trazer a eficácia dada a sua aplicabilidade prática.

5.2.1 PRINCIPIOS CONSTITUCIONAIS

Os princípios constitucionais fornecem ao legislador elementos necessários e suficientes para elaboração de legislação ordinária, onde possa extrair a compatibilização para os próprios princípios da Lei.

Observa-se que o princípio constitucional que rege a Lei 12.651/12 e subsequentemente seus artigos e incisos, não é somente o da proteção do meio ambiente, previsto no artigo 225, CF/88, mas o princípio da compatibilização da

exploração econômica da terra com a devida proteção do meio ambiente, agasalhado na Carta Magna em artigo 170.(Rodrigues, 2016)

Fiorillo trata dos objetivos dos princípios específicos da Lei 12.651/12 indicando nitidez de seu conteúdo, *in verbis*:

Os objetivos dos princípios específicos do “Código”, indicados nos incisos do art. 1º-A são claros: *visam estabelecer a interpretação das normas do “Código” vinculadas à erradicação da pobreza e a marginalização, bem como reduzir as desigualdades sociais e regionais existentes em nosso País, com o uso racional e equilibrado dos bens ambientais* tutelados pela Lei n. 12.651/2012, *dentro de um novo “conceito” de “economia verde”, a saber, uma economia no contexto do desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza como ferramentas importantes disponíveis para garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, II) em proveito da dignidade dos brasileiros (art. 1º, III, da CF) (FIORILLO, 2013, p. 280)*

Para Braga Filho:

Quanto maior o desenvolvimento econômico de um País, menor é a sua poluição social, isto porque o desenvolvimento é fundamental à sadia qualidade de vida. Desta ideia confirmamos que o princípio basilar do Direito Ambiental é o princípio do desenvolvimento sustentável (art. 225 e art. 170, II, VI, VII da CF/88) pg. 113 VARIOS AUTORES 2008

Sobre desenvolvimento sustentável obtém-se inúmeros conceitos e definições, mas de forma simplificada e objetiva Gerd Winter *apud* Machado expressa:

Segundo afirmações correntes, “desenvolvimento sustentável é o termo genérico para um extenso número de preocupações que, todavia, podem ser resumidas em três conceitos globais: bem-estar social, economia e meio ambiente”.

Na versão dos três pilares, o termo “sustentável significa que estes três aspectos devem coexistir como entidades equivalentes. No caso de conflitos, eles devem ser balanceados, considerações mútuas tomadas e compromissos estabelecidos”. (MACHADO, 2016, p. 79)

Neste sentido Rodrigues também afirma:

Por isso, resta claro que, numa análise macroscópica, o Código “Florestal” tem por finalidade a **proteção e uso sustentável** das florestas e demais formas de vegetação nativa em harmonia com a promoção do **desenvolvimento econômico**. (RODRIGUES, 2016, p.213)

Referida argumentação remete a reflexão sobre o uso comum dos princípios do protetor-recebedor e por analogia do usuário-pagador, pautados no princípio do desenvolvimento sustentável e no princípio da função socioambiental da propriedade.

Para Amado (2013), o princípio do desenvolvimento sustentável ou ecodesenvolvimento está implícito em nosso ordenamento jurídico, no *caput* do art. 225, combinado com o artigo 170, VI, também da CF/88.

Para tanto, vale salientar que antes mesmo de estar previsto na nossa Constituição, já fazia parte do nosso ordenamento com previsão na Lei 6.938/81 - Política Nacional do Meio Ambiente.

Em 1950, a IUCN (World Conservatio/ International Union Conservation of Nature) utilizou-se da expressão inédita do “desenvolvimento sustentável”, e em 1972 na Conferência de Estocolmo deu início a um reflexão mundial, e em 1987, foi objeto de delimitação do Relatório Brundtland elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Tem por princípio 04 na Declaração do Rio: “Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.”

Para Amado:

Este princípio decorre de uma ponderação que deverá ser feita casuisticamente entre o direito fundamental ao desenvolvimento econômico e o direito à preservação ambiental, à luz do Princípio da Proporcionalidade. (AMADO, 2013, p. 61) (Grifo do autor)

Já o Princípio da Função Socioambiental da Propriedade, apresenta previsão constitucional como referido anteriormente, no artigo 186, II, da CF/88. E ressalta-se também que é considerada como um dos Princípios da Ordem Econômica, chegando a ser nomeada como “Ordem Econômica Ambiental”, como se vê:

Com propriedade, um dos princípios da Ordem Econômica é a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de

elaboração e prestação, razão pela qual não é exagerado nomeá-la de “**Ordem Econômica Ambiental**”. (AMADO, 2013, p. 795) (grifo do autor)

Ademais, no artigo 1.228, §1º, Código Civil, prevê:

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. (BRASIL, Lei 10.406, 2002)

Neste sentido:

Outrossim, a função social (ou socioambiental) não se configura como simples limitação ao exercício do direito de propriedade, e sim tem caráter endógeno, apresentando-se como quinto atributo ao lado do uso, gozo, disposição e reivindicação. (AMADO, 2013, p. 75)

Nota-se que o direito ambiental lança o seu exercício no direito de propriedade reservado ao direito civil, e este deve ser exercido em consonância com as finalidades econômicas e socioambientais, proporcionando equilíbrio e voltado à preservação.

Mesmo sendo anterior a legislação em vigência, por analogia, podemos sopesar o texto que segue:

Considerada a generalidade da obrigação de instituir Reservas Florestais, não cabe indenização ao proprietário por parte do Poder Público. A obrigação de instituir e manter a reserva não grava um proprietário somente, mas todas as propriedades rurais privadas.

Aplicam-se, concretamente, dois princípios constitucionais: “a propriedade atenderá a função social” (art. 5º, XXIII) e “a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: ... II- utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” (art. 186 da CF). (MACHADO, 2002, p. 707)

Ponderando os Princípios do Protetor-recebedor e do Princípio do Usuário-pagador, que não deve ser confundido com o Princípio do Poluidor-pagador (uma vez que todo poluidor é sempre usuário, mas nem todo usuário é poluidor, (MACHADO, 2016), sob a ótica do Princípio do desenvolvimento sustentável e da

função socioambiental da propriedade, tendo em vista que não cabe indenização por parte do Poder Público.

O Princípio do usuário-pagador previsto na esfera do Direito Ambiental deve passar por algumas distinções onde não se assemelha ao princípio do poluidor-pagador, tendo em vista não exercer atividade poluidora capaz de exigir uma compensação econômica pelo dano causado e/ou pela prevenção de eventual dano, ou simplesmente por ser usuário de recursos naturais que recebe uma valorização econômica.

Tendo em vista que não se trata de uma punição, bem esclarece Machado, no que versa:

O princípio usuário-pagador não é uma punição, pois mesmo não existindo qualquer ilicitude no comportamento do pagador ele pode ser implementado. Assim, para tornar obrigatório o pagamento pelo uso do recurso ou pela sua poluição não há necessidade de ser provado que o usuário e o poluidor estão cometendo faltas ou infrações. (MACHADO, 2002, p. 52)

Agora, observa-se a vinculação imediata deste princípio junto ao Poder Público, mas o presente trabalho visa demonstrar a possibilidade de sua utilização sua utilização também junto a particulares, operando assim no setor privado. Tendo em vista que pode ser considerado um mecanismo de partilha da responsabilidade social, junto às questões ambientais derivadas por atividades econômicas. (MACHADO, 2016)

A Consideração a ser feita quanto a utilização do Princípio do Usuário-pagador é que por uma ação conjunta com o Princípio do Protetor-recebedor, facilita a redução ou mitigação de prováveis danos ao meio ambiente, favorecendo a compensação, sendo que aquele que protege recebe daquele que utiliza-se do ambiente preservado por terceiro.

A compensação é utilizada para evitar o desequilíbrio. Bem esclarece:

A compensação ambiental tem seu fundamento ético na consciência ecológica do que se pretende fazer ou já se está fazendo, algo indevido; e, dessa forma, providencia-se uma troca. Tem aparência de transação: eu faço uma coisa – poluo, destruo ou desmato -, mas dou outra coisa em troca. (MACHADO, 2016, p 88)

Diante das considerações, a despeito do Princípio do usuário-pagador, parece estar inócuo e perdido, contudo é relevante ter definido que a utilização de elementos naturais e usufruto de patrimônios ambientais, podem atingir o interesse social, e tratando-se de geração de lucro para empreendedores privados, não se trata de apenas ser justo, mas necessário. (MILARÉ, 2013)

O que justifica neste momento, ser cabível a aceitação da aplicação do Princípio tanto ao Poder Público quanto na esfera privada.

Ademais, é de suma importância o estudo da outra face do Princípio do Usuário-pagador, como já mencionado o Princípio do Protetor recebedor, que reconhece o papel fundamental em promover a preservação do meio ambiente favorece a compensação pelos serviços ambientais prestados. Assim:

Outro importante princípio ambiental é o **Protetor-Receptor ou Recebedor**, que seria a outra face da moeda do Princípio do Poluidor-Pagador, ao defender que as pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela preservação ambiental devem ser agraciadas como benefícios de alguma natureza, pois estão colaborando com toda a coletividade a consecução do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (AMADO, 2013, p. 77)

Do mesmo modo as Cotas de Reserva Ambientais obedecem ao Princípio do Protetor-recebedor, conforme afirma Amado:

É possível afirmar que a Cota de Reserva Ambiental é uma concretização do Princípio do Protetor-recebedor, pois todos aqueles que estão conservando cobertura florestal além do exigido pelo novo CFlo, nos casos acima elencados, terão esse título representativo que poderá ser comercializado. (AMADO, 2013, p. 245)

Neste contexto, nota-se que a CRA tem por sua finalidade de criação a proteção e o uso sustentável do meio ambiente, atendendo assim as exigências dos princípios constitucionais retromencionados.

5.3 LEIS INFRACONSTITUCIONAIS

Assim como a Constituição Federal prevê um universo multidisciplinar em relação ao Meio Ambiente, se faz necessária uma legislação infraconstitucional capaz de implantar e regulamentar todos os conceitos, objetivos e acima de tudo os Princípios Constitucionais no que concerne as Cotas de Reserva Ambiental.

Observa-se que há uma verdadeira cascata de ordem legislativa, por leis esparsas que sob análise conjunta obtém-se uma certa completude.

O artigo 225, §1º, III, da CF/88, prevê:

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; (Regulamento) (BRASIL, Constituição Federal, 1988)

Este por sua vez regulamentado pelo artigo 36 da Lei 9.985/2000, que versa:

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.(Regulamento). (BRASIL, Lei 9.985, 2000)

E o referido dispositivo legal recebe regulamentação do Decreto 4.340/2012, e dispõe ainda sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. O artigo 31 deste decreto aponta sobre a compensação por significativo impacto ambiental, que vale ressaltar não ser esta modalidade de compensação objeto do presente estudo, mas que não deixa de ter em sua essência a característica principal de preservação ambiental.

Do mesmo modo a Lei 11.428/2006 que versa sobre utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, mas que em seu artigo 17, traz a figura da compensação ambiental, que muito correlaciona com o estudo, *in verbis*:

Art. 17. O corte ou a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, autorizados por esta Lei, ficam condicionados à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada,

com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, e, nos casos previstos nos arts. 30 e 31, ambos desta Lei, em áreas localizadas no mesmo Município ou região metropolitana. (BRASIL, Lei 11.428, 2006)

Assim, o artigo 44 e seguintes da Lei 12.651 promulgada em maio de 2012, institui e prevê a reconhecida Cota de Reserva Ambiental, no artigo 29 e seguintes cria o Cadastro Ambiental Rural, e no artigo 41 e seguintes prevê o Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente.

Ademais em outubro do mesmo ano, por meio do Decreto 7.830 regulamenta tanto a previsão do CAR (art. 5º), quanto do PRA (art. 9º) que não deixa de ser uma derivação do Programa de Apoio acima citado, e ambos com envolvimento direto junto ao instrumento das Cotas de Reserva Ambiental.

O arcabouço da legislação ambiental brasileira demonstra claramente a intensão do legislador, mas que por sua vez não é objetiva e concisa, com alterações de nomenclatura que por si é confusa, e requer uma interpretação ampla e integrada para suprir as necessidades sociais.

6 DESCRIÇÃO DOS INCENTIVOS E EXIGÊNCIAS PARA UTILIZAÇÃO DAS COTAS DE RESERVA AMBIENTAL COMO MEIO DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

6.1 INCENTIVOS LEGAIS

A legislação vigente é clara ao abordar e autorizar o Poder Executivo Federal a instituir mecanismos de incentivos de preservação ao meio ambiente, dentro de um programa de apoio de conservação ambiental, promovendo o desenvolvimento equilibrado minimizando os impactos ambientais e favorecendo o emprego de tecnologias que resultem em melhor produtividade, ou ainda retribuições monetárias por contribuições em melhorias junto ao ecossistema, como por exemplo a manutenção de reserva legal, entre outros.

Neste sentido, o artigo 41 da Lei 12.651 de 2012, *in verbis*:

Art. 41. É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para 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, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação: (BRASIL, Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

A previsão legal do art. 41, I, h, da Lei 12.651/12, é a combinação perfeita para dar suporte ao produtor rural que mantém em sua propriedade rural excedente de reserva legal e recebe o incentivo legal da compensação monetária. Como segue:

Art. 41 [...]

I - pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, tais como, isolada ou cumulativamente:

[...]

h) a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito; (BRASIL, Lei 12.651, 2012)

A referida legislação permite aos proprietários e possuidores de propriedades rurais elaborarem um projeto com específico planejamento e execução voltados a conservação ambiental visando soluções sócio-econômicas.

O artigo 41 ainda em seu § 7º, prevê claramente o incentivo aos agricultores familiares demonstrando assim, a preocupação do legislador em dispor de mecanismos capazes de favorecer o desenvolvimento social e econômico do pequeno proprietário, que em contrapartida dispor de bem particular e conservar o meio ambiente que favorece a coletividade como um todo. Neste sentido, versa: “O pagamento ou incentivo a serviços ambientais a que se refere o inciso I deste artigo serão prioritariamente destinados aos agricultores familiares como definidos no inciso V do art. 3º desta Lei.”(BRASIL)

Para Rodrigues:

A Lei 12.651/2012 não é verdadeiramente uma lei que se pode chamar de “Código Florestal”, justamente por ser um diploma jurídico que pretende equiparar, equilibrar e harmonizar o uso econômico do solo com a função ecológica da flora que repousa sobre esse mesmo solo.

Seguindo sua real intenção, o legislador foi nitidamente protetivo das atividades econômicas agrossilvipastoris em detrimento das limitações do direito de propriedade para atender à proteção do meio ambiente. Um dos aspectos mais proeminentes da valorização que deu aos produtores rurais foi o reconhecimento de que devem ser “**remunerados**” pelo encargo que possuem em manter os “serviços ambientais” que são prestados gratuitamente pela natureza. (RODRIGUES, 2016, p.263)

Resta nítido o reconhecimento do direito de ser remunerado o proprietário rural que conservam ou mantem o serviço ambiental que a própria natureza oferece gratuitamente, tendo em vista que a manutenção e conservação das florestas é um encargo privado, onde e gera benefício público. (RODRIGUES, 2016)

Todo exposto coaduna com o entendimento do art. 9º, XIII, da Lei 6.938/81 que versa sobre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:
[...]

XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006) (BRASIL, Lei 6.938, 1981)

O incentivo legal alinha-se a instrumentos de incentivos econômicos e caminha a passos largos rumo a concretização do objetivo principal, extraindo da norma a sua eficácia.

Deste modo, o amparo das políticas ambientais por meio de seus instrumentos serve para fazer fluir harmoniosamente no compasso do cumprimento de todos os requisitos para regularização e implantação da compensação ambiental.

A propósito, muito observador Rodrigues afirma:

Muito embora exista uma série de restrições e limitações contidas no próprio núcleo do direito de propriedade no sentido de exigir a conservação e a manutenção de áreas de proteção ambiental (reserva legal, APPs, etc.), o que se observa é que nunca se teve uma política pública ou privada de fomento econômico, de crédito, tributário ou comercial que valorizasse este tipo de comportamento de “conservação ou manutenção” dos serviços ambientais. (RODRIGUES, 2016, p.264)

Vale ressaltar que política pública ambiental ganhou um novo cenário para uma atuação voltada à preservação, com inclusive incentivos econômicos e características voltadas à prevenção. Anteriormente, a administração pública detinha apenas instrumentos coercitivos, vinculados ao *jus puniendi*, que em nada contribuiu como estímulo para o surgimento de um novo modelo de administração ambiental, voltada na conscientização e reformulação de ações voltadas para um novo padrão comportamental.

A mudança de comportamento será natural ao efetivar os incentivos econômicos, por meio de seus mecanismos junto aos proprietários que prestarem “serviços ambientais”, e conseqüentemente forem valorizados e remunerados, até tornar-se uma atividade econômica tão atraente quanto qualquer outra.

Gerando assim, a concretização de um idealismo em valorizar e remunerar por meio de incentivos econômicos aquele que promove a preservação e conservação de vegetação nativa.

6.2 COMPETÊNCIA

O Artigo 45 *caput* da Lei 12.651 de 2012, prevê a competência originária da União para emissão da CRA por meio de órgão vinculado ao Sisnama, e em seu § 4º a previsão do mesmo órgão federal competente delegar ao órgão estadual algumas atribuições, *ipsis litteris*:

art. 45. A CRA será emitida pelo órgão competente do Sisnama em favor de proprietário de imóvel incluído no CAR que mantenha área nas condições previstas no art. 44.

[...]

§4º O órgão federal referido no *caput* pode delegar ao órgão estadual competente atribuições para emissão, cancelamento e transferência da CRA, assegurada a implementação de sistema único de controle.(BRASIL, Lei 12.651, 2012)

Nota-se que os órgãos ambientais estaduais integrados ao SISNAMA, podem obter a competência, inclusive para emitir, transferir ou cancelar a CRA, por meio de delegação por parte do IBAMA, que segue o sistema único de controle de emissão das cotas. Já os órgãos ambientais municipais não receberam referida atribuição do texto legal.

Aduz neste sentido Peters e Panasolo:

Essa competência atribuída ao IBAMA pode ser delegada para os órgãos ambientais estaduais, inclusive no que se refere ao seu cancelamento e à sua transferência, desde que estejam integrados ao SISNAMA. Para que essa delegação ocorra, a União estipula uma condição: a implementação de um sistema único de controle quando da emissão das cotas. Quanto aos órgãos ambientais municipais, pela leitura do dispositivo, ao que tudo indica, não possuem competência para emitir CRA. (PETERS; PANASOLO, 2014, p.83)

No mesmo sentido:

Não obstante a possibilidade de delegação de atos para a formalização da CRA do órgão ambiental federal para os estaduais, exige a lei a criação de um sistema único de controle, que reunirá as informações sobre todas as

Cotas emitidas, possibilitando a fiscalização e controle do uso do instrumento. (LEHFELD; CARVALHO; BALBIM. 2013, p.253)

Para tanto, ao versar sobre competência, originária ou atribuída, em relação as CRA's, exige-se a uma interpretação conjunta entre a Lei 12.651 de 2012 e a Lei Complementar 140/2011, que objetivamente fixa na sua literalidade a cooperação entre os entes federativos nas ações administrativas nas relações de interesse de proteção, preservação e combate à poluição do meio ambiente.

Deste modo, a cooperação dos entes federados por meio de seus órgãos vinculados a um único sistema, vislumbrado pelo legislador tem por intenção possibilitar a celeridade do processo administrativo, culminando com um sistema funcional e eficaz.

6.3 EMISSÃO

O órgão competente para emitir as Cotas de Reserva Ambiental deve considerar alguns requisitos para a plena efetivação.

Para Peters e Panasolo, são considerados requisitos essenciais para a emissão de CRA:

- Ser proprietário de imóvel rural;
- Inscrever o imóvel rural no CAR;
- Possuir no imóvel vegetação nativa ou em processo de recuperação excedente ao mínimo exigido por Lei, excluída a vegetação exótica;
- Apresentar requerimento ao órgão ambiental após inclusão do imóvel no CAR;
- Apresentar laudo comprobatório emitido pelo próprio órgão ambiental ou por entidade credenciada;
- Apresentar certidão atualizada da matrícula do imóvel expedido pelo Registro de Imóveis competente;
- Apresentar documentação pessoal, quando se tratar de pessoa física;
- Apresentar certidão negativa de débitos do imposto sobre a Propriedade Territorial Rural ITR;
- Apresentar ato de designação de responsável, quando se tratar de pessoa jurídica;
- Apresentar 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. (PETERS; PANASOLO, 2014, p.82)

Diante destes requisitos não se pode deixar de fazer uma observação quanto a necessidade da área determinada a ser CRA possuir vegetação nativa, sendo que o próprio legislador prevê a possibilidade de ser já existente ou em processo de recuperação. Neste último caso, percebe-se a omissão do legislador em não especificar o estágio que deve estar a área em processo de recuperação para a emissão da cota. (LEHFELD; CARVALHO; BALBIM, 2013)

Vale salientar que dentre os requisitos, tem-se algumas particularidades como a prevista no artigo 44, §4º que versa a possibilidade de emissão de CRA mesmo que o imóvel não tenha área de vegetação nativa excedente ao mínimo exigido por lei, como segue: “poderá ser instituída CRA da vegetação nativa que integra a Reserva Legal dos imóveis a que se refere o inciso V do art. 3º desta Lei.

Neste sentido Amado aduz que:

A pequena propriedade ou posse rural familiar terá um tratamento diferenciado. Isso porque **a CRA poderá ser expedida em razão da vegetação da reserva legal, mesmo que esta não supere os limites mínimos legais.** (AMADO, 2013, p. 244) (grifo do autor)

O artigo 44, §1º da Lei 12.651 de 2012, prevê que a Cota de Reserva Ambiental deve ser requerida pelo proprietário, não havendo a possibilidade do o possuidor solicitar a emissão, sendo que a propriedade deve estar inclusa no Cadastro Ambiental Rural com o devido laudo comprobatório emitido pelo próprio órgão ambiental, para que haja o efetivo controle. Assim:

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.(BRASIL, Lei 12.651, 2012)

Deste modo, tanto a Reserva Legal, quanto os títulos de Cota de Reserva Ambiental devem ser anotados no Cadastro Ambiental Rural.

Já a previsão legal da obrigatoriedade do registro da Cota de Reserva Ambiental em bolsa de mercadoria realizada pelo órgão emitente é de 30 dias contados após a emissão da mesma, como prevê o artigo 47 da Lei 12.651 de 2012:

Art. 47. 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. (BRASIL, Lei 12.651, 2012)

Assim, após emitido e registrado em bolsa de mercadoria ou sistema de registro de liquidação financeira devidamente autorizados pelo Banco Central, e após o registro efetivado pelo órgão emitente, o título nominativo encontra-se apto para ser adquirido.

6.4 AQUISIÇÃO

O órgão ambiental após análise, aprovação e emissão da Cota de Reserva Ambiental, lançará a identificação com o número respectivo de cada uma no sistema único de controle, juntamente com o nome do proprietário rural da área, bem como contendo a dimensão e localização da área vinculados ao título. Sendo que ainda deverá constar a identificação do bioma correspondente com a devida classificação da área em condições previstas no artigo 46 da Lei 12.651/12. (PETERS, PANASOLO, 2014, P.82)

Assim, prevê o referido artigo 46:

Art. 46. Cada CRA corresponderá a 1 (um) hectare:

I - de área com vegetação nativa primária ou com vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração ou recomposição;
II - de áreas de recomposição mediante reflorestamento com espécies nativas.

§ 1º O estágio sucessional ou o tempo de recomposição ou regeneração da vegetação nativa será avaliado pelo órgão ambiental estadual competente com base em declaração do proprietário e vistoria de campo.

§ 2º A CRA não poderá ser emitida pelo órgão ambiental competente quando a regeneração ou recomposição da área forem improváveis ou inviáveis.

E para aquisição cada CRA deve-se respeitar uma série de exigências, que Amado resume bem:

Cada CRA corresponderá a um **hectare** de área com vegetação nativa primária ou com vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração ou recomposição, bem como de áreas de recomposição mediante reflorestamento com espécies nativas, **podendo ser transferida, onerosa ou gratuitamente**, a pessoa física ou a pessoa jurídica de direito público ou privado, mediante termo assinado pelo titular do CRA e pelo adquirente, só produzindo efeito o negócio jurídico uma vez registrado o termo no sistema único de controle.

Demais disso, o vínculo de área à Cota de Reserva Ambiental será **averbado** na matrícula do respectivo imóvel no **registro de imóveis** competente.

O titular da CRA terá o direito de utilizá-la para compensar Reserva Legal de imóvel rural situado no mesmo bioma da área à qual o título está vinculado, na hipótese de não atingir os percentuais mínimos legais, devendo ser averbada na matrícula do imóvel no qual se situa a área vinculada ao título e na do imóvel beneficiário da compensação. (AMADO, 2013, p. 245) (grifo do autor)

Vale salientar, que o titular da CRA pode transferir o direito de uso de forma gratuita ou onerosa, para adquirente pessoa física ou pessoa jurídica de direito público ou privado, possibilitando um negócio jurídico que tem por escopo primordial de favorecer o crescimento econômico e social, respeitando o meio ambiente, e cumprindo assim com o princípio do desenvolvimento sustentável.

6.5 PROCEDIMENTOS

6.5.1 Registro

Dada a evolução legislativa a despeito do registro e averbação de áreas que correspondem à Reserva Legal, desde 1965 temos a previsão legal por meio da Lei 4.771 que a Reserva Legal deveria ser registrada e averbada à margem da matrícula do imóvel.

Em 2001 por meio da MP n. 2.166-67, foi alterado o artigo §8º do artigo 16 da Lei 4.771/65, que previa a averbação junto à margem da inscrição da matrícula do imóvel, perante o cartório de registro de imóveis, o que indiretamente acarreta em manutenção do regime jurídico em caso de sucessão do imóvel, como segue:

Art. 16

[...]

§8º A área de reserva legal deve ser averbada à margem da inscrição da matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas neste Código. (BRASIL, Lei 4.771, 1965)

A importância da averbação junto à margem da matrícula do imóvel se dá pela publicidade do fato e não se poderia alegar eventual desconhecimento ou desinformação, e diante de uma possível aquisição do imóvel haveria gravado o ônus da reserva legal.

Deve-se salientar que tal exigência é onerosa, com o custo da averbação, já que apenas a pequena propriedade ou posse rural familiar são beneficiadas com a gratuidade da averbação. (RODRIGUES, 2016)

Mas para alguns autores essa obrigatoriedade foi extinta com o advento da nova legislação ambiental vigente.

Aponta Amado:

O antigo Código Florestal (Lei 4.771/1965) previa que a reserva legal deveria ser sempre registrada no Cartório de Imóveis mediante averbação. Entretanto, essa obrigatoriedade foi extinta pelo novo Código Florestal. Com propriedade, **foi instituído o dever do proprietário de registrar a reserva legal no Cadastro Ambiental Rural no órgão ambiental competente**, sendo vedada, em regra, a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, salvo disposição legal em sentido contrário. (art. 18 do novo CFlo) (AMADO, 2013, p. 250)

No mesmo sentido, Rodrigues aduz:

Com a nova Lei, foi criado o **Cadastro Ambiental Rural (CAR)**, com a pretensão de ser um cadastro de registro de **todas as propriedades rurais do país**, o qual, neste particular, **desobriga a averbação** da reserva legal no cartório de registro de imóveis. Por isso mesmo, o custo deve ser

bastante diminuído, sendo que o legislador até estimula que seja feito ao dizer que “no período entre a data da publicação desta Lei e o registro no CAR, o proprietário ou possuidor que desejar fazer a averbação terá direito à gratuidade deste ato”. (RODRIGUES, 2016, p.249) (grifo do autor)

Nota-se que passou a ser obrigatório o registro da Reserva Legal junto ao órgão ambiental competente efetivando a Inscrição no Cadastro Ambiental Rural, como dispõe:

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. (BRASIL, Lei 12.651, 2012)

O registro junto ao CAR tem por escopo também, dar publicidade dos atos praticados em relação ao imóvel e demonstrar a todo interessado a situação jurídica do imóvel, e sem dúvidas é um dos novos instrumentos previstos na Lei 12.651/12, que efetiva a aplicação do princípio da informação ambiental, ao qual possibilita a realização eficaz do direito fundamental ao meio ambiente. (RODRIGUES, 2016)

Vale ressaltar que a informação ambiental ganha notoriedade e constitui um dos objetivos da Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), como previsto no artigo 4º, inciso, V:

Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

[...]

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados **e informações ambientais** e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico; (BRASIL, Lei 6.938, 1981) (grifo nosso)

Além da previsão no capítulo de objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, o direito de informação ambiental preservado por meio do Cadastro Ambiental Rural é também considerado um valioso instrumento previsto no artigo 9º, incisos VII, VIII, XI, XII:

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

[...]

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

[...]

XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)

XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

[...] (BRASIL, Lei 6.938, 1981)

Assim, seguindo os ditames legais, por advento da nova legislação ambiental, é criado o Cadastro Ambiental Rural em 2012, previsto no artigo 29:

Art. 29. É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

§ 1º A inscrição do imóvel rural no CAR deverá ser feita, preferencialmente, no órgão ambiental municipal ou estadual, que, nos termos do regulamento, exigirá do proprietário ou possuidor rural: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

I - identificação do proprietário ou possuidor rural;

II - comprovação da propriedade ou posse;

III - identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e, caso existente, também da localização da Reserva Legal.

§ 2º O cadastramento não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse, tampouco elimina a necessidade de cumprimento do disposto no art. 2º da Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001.

§ 3º A inscrição no CAR será obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, devendo ser requerida até 31 de dezembro de 2017, prorrogável por mais 1 (um) ano por ato do Chefe do Poder Executivo. (Redação dada pela Lei nº 13.295, de 2016) (BRASIL, Lei 12.651, 2012)

Apesar da criação do CAR em 2012, apenas em 6 de maio de 2014 passou a valer por força da publicação da Instrução normativa n.2 do Ministério do Meio Ambiente (MMA), que regulamenta o SICAR (Sistema de Cadastro Ambiental Rural).

Observa-se que o legislador criou possibilidades para que proprietários rurais que não cumprissem os parâmetros legais para preservação de áreas de Reserva

Legal regularizassem sua situação. Uma das formas é por meio da compensação ambiental, e aquisição das Cotas de Reserva Ambiental.

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:

[...]

III - compensar a Reserva Legal

[...]

§ 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;

[...] (BRASIL, Lei 12.651, 2012)

Bem como as áreas de Reserva Legal devem seguir os ditames legais quanto o registro no CAR, as Cotas de Reserva Ambiental também devem seguir os mesmos ditames, por se tratar de áreas que excedem as exigências determinadas para Reserva Legal, seguindo o entendimento que a obrigação acessória segue a obrigação principal.

Entretanto, o ordenamento jurídico pátrio, prevê que todo título emitido sob a chancela de Cota de Reserva Ambiental deve ser averbado junto à matrícula do referido imóvel em seu respectivo Cartório de Registro de Imóveis competente, está exposto no artigo 45, da Lei 12.651/12:

Art. 45. A CRA será emitida pelo órgão competente do Sisnama em favor de proprietário de imóvel incluído no CAR que mantenha área nas condições previstas no art. 44.

[...]

§ 3º O vínculo de área à **CRA será averbado na matrícula do respectivo imóvel no registro de imóveis** competente.(grifo nosso)(BRASIL, Lei 12.651, 2012)

E ainda:

Art. 48.

[...]

§ 4º **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. (grifo nosso)(BRASIL, Lei 12.651, 2012)

Para Lehfeld, Carvalho e Balbim, tal entendimento é claro, e aduz:

Emitida a CRA, seu vínculo com a área deverá ser averbado na matrícula do respectivo imóvel no registro de imóveis competente. Nesse ponto o legislador não se contentou com o Cadastro Ambiental Rural do imóvel, exigindo também a averbação do título na matrícula, visando garantir a segurança e o bom uso do título. (LEHFELD; CARVALHO, BALBIM, 2013, p.253)

Contudo, como as Cotas de Reserva Ambiental são emitidas sobre áreas excedentes de reserva legal, e estas não possuem obrigatoriedade de registro à margem de suas matrículas em Cartórios de Registro de Imóveis, resta por evidente que o título nominativo seja registrado junto ao órgão ambiental competente em que a reserva legal tenha sido registrada.

6.5.2 Uso

Antes do advento da Lei 12.651/2012 a área preservada tinha relação apenas com a propriedade a qual estava vinculada, como assevera Machado:

A área reservada tem relação com “cada propriedade” imóvel e assim, se uma mesma pessoa, física ou jurídica, for proprietária de propriedades diferentes, ainda que contíguas, a área a ser objeto da Reserva Legal será medida em “cada propriedade” (arts. 16, a, e 44, caput, ambos da Lei 4.771/65) (MACHADO, 2002, pg.705)

Com a promulgação da Lei 12.651 de 2012, seus artigos prevê a possibilidade da utilização de Cotas de Reserva Ambiental como um instrumento para efetivar a compensação ambiental das áreas de reserva legal que necessitam de áreas para a sua regularização junto aos programas de incentivos.

Ademais Lehfeld, Carvalho e Balbim em comentários ao “Codigo Florestal”, citam:

Diante da intenção de tornar a CRA um título negociável entre proprietários rurais, é necessário que se instrumentalize sua negociação, que poderá ser realizada em bolsa de mercadorias ou mediante liquidação financeira de ativos, já se antecipando o legislador na exigência de registro do título nas entidades competentes para controlar a sua comercialização. (LEHFELD; CARVALHO, BALBIM, 2013, p. 253)

Deste modo o referido instrumento permite que uma propriedade rural que tenha área de reserva legal excedente dos ditames legais exigidos, possa mesmo que onerosamente, preencher o déficit de reserva legal de outra propriedade.

Rodrigues corrobora com tal entendimento afirmando:

Assim, como se vê, a compensação de reserva legal pressupõe **duas propriedades** rurais situadas no **mesmo bioma**, sendo que uma delas, que esteja abaixo do percentual mínimo de reserva legal, completa o percentual legal que lhe falta mediante a **aquisição de cotas** de reserva legal excedente, existente em outra propriedade. (RODRIGUES, 2016, p 268)

Sendo assim, mais uma vez resta claro que a adoção das CRA's possibilita a manutenção e proteção de áreas de vegetação nativa, bem como retribuir economicamente o proprietário que optar em conservar área que legalmente seria permitido o seu desmatamento.

Resta evidente que existem alguns requisitos a serem cumpridos para a instituição de uma CRA, onde Peters e Panasolo o faz didaticamente ao versar:

A CRA somente poderá ser instituída sobre áreas do imóvel rural:

- a) Áreas com vegetação nativa excedente ao percentual mínimo estabelecido para a Reserva Legal (para quem tem RL sobrando);
- b) Áreas com vegetação nativa em regime de servidão ambiental instituída nos moldes do art. 9º-A da Lei 6.938/81;
- c) Áreas com vegetação nativa protegidas na forma de RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural (categoria de unidade de conservação criada pela vontade do proprietário rural);
- d) Áreas com vegetação nativa que integram a Reserva Legal de imóveis pertencentes a pequenos proprietários ou possuidores rurais familiares que se refere o inciso V do art. 3º desta Lei;
- e) Áreas com vegetação nativa que integram a Reserva Legal de imóveis pertencentes a pequenos proprietários ou possuidores rurais com até 4 (quarto) módulos fiscais que desenvolvam atividades agrossilvipastoris, por força do contido no parágrafo único do art. 3º;
- f) Áreas com vegetação nativa inseridas em propriedades ou posses rurais localizadas no interior de Unidades de Conservação de domínio público que ainda não tenham sido desapropriadas. (PETERS; PANASOLO, 2014, p. 80)

Com a instituição das CRA's o seu uso está bem delimitado nos §§ 2º, 3º e 4º do artigo 48 do “Novo Código Florestal”:

Art. 48.

[...]

§2º A CRA só pode ser utilizada para compensar Reserva Legal de imóvel rural situado no mesmo bioma da área à qual o título está vinculado.

§ 3º A CRA só pode ser utilizada para fins de compensação de Reserva Legal se respeitados os requisitos estabelecidos no § 6º do art. 66.

§ 4º 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. (BRASIL, Lei 12.651, 2012)

Ademais, as Cotas de Reserva Ambiental são títulos nominativos que representam a própria área de vegetação nativa preservada ou em processo de recuperação (BRASIL). E sendo assim Rodrigues faz algumas argumentações que merecem ser observadas dada a simplicidade na exposição:

Como o próprio nome já diz, a intenção do legislador foi criar um **título de crédito nominativo**, justamente por possuir as seguintes características:

- É emitido em nome de uma **pessoa determinada** (art. 45, *caput*).
- Sua emissão depende do preenchimento de uma série de **requisitos** (art. 45 §1º).
- Deve ser **registrado** em até 30 dias contados de sua emissão (art. 47).
- Sua transmissão apenas se aperfeiçoa quando **registrado** nos livros e registros próprios (art. 48, §1º).
- Se utilizado para compensação de Reserva Legal, deve ser **averbado**, tanto no imóvel onde situa a área excedente quanto na propriedade beneficiária (art. 48, §4º).(RODRIGUES, 2016, p. 269)

Neste contexto, resta evidente que o legislador imbuído de suas premissas, mesmo ainda não havendo regulamentação específica, já disponibilizou o caminho para a adoção deste mecanismo de compensação ambiental, ou seja possibilita o Uso das Cotas de Reserva Ambiental para promover a preservação e conservação ambiental e o desenvolvimento socioeconômico, gerando uma rede de sustentabilidade.

6.5.3 Transferência

A CRA é um valioso instrumento econômico em se tratando da comercialização e remuneração de “serviços ambientais” privados prestados ao coletivo. Onde tem por escopo incentivar a comercialização de atividades que visam a prevenção e proteção do meio ambiente, para garantir um direito a um meio ambiente saudável a todos.

Com esses incentivos, o legislador permite a utilização deste instrumento denominado CRA, e ainda vislumbra a possibilidade de transferência. Assim versa o artigo 48, da Lei 12.651/2012: “A CRA pode ser transferida, onerosa ou gratuitamente, a pessoa física ou a pessoa jurídica de direito público ou privado, mediante termo assinado pelo titular da CRA e pelo adquirente”.

Segundo o referido artigo, poderá ser transferida a CRA gratuita ou onerosamente, à pessoa física ou jurídica de direito público ou privado.

Para Lehfeld, Carvalho e Balbim:

Garante, portanto, o legislador, que a CRA seja transferida, gratuita ou onerosamente, à pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, exigindo para tanto um termo assinado pelas partes – titular da Cota e adquirente -, além de registro no sistema único de controle da CRA para que a transferência possa produzir efeitos. (LEHFELD; CARVALHO, BALBIM, 2013, p. 254)

Vale ressaltar que havendo ou não a transferência das Cotas de Reserva Ambiental, a responsabilidade pela manutenção e conservação da área vinculada permanece do proprietário, tendo em vista tratar-se de uma obrigação de natureza jurídica objetiva.

Verifica-se que é uma relação de obrigação clássica, onde tem-se o proprietário rural com um déficit ambiental, que se obriga a remunerar pelo uso da CRA, e por sua vez, do outro lado da relação, um proprietário de área que tem área excedente, que transformando-a em CRA terá o direito a créditos ambientais com a obrigação de proteção da área e conseqüentemente do meio ambiente, nas mesmas condições exigidas para a emissão dos títulos correspondentes.

6.5.4 Cancelamento

Do mesmo modo que a Cota de Reserva Ambiental pode ser emitida, transferida, ela pode ser cancelada.

Para tanto, o legislador previu algumas situações para que isso ocorra, em nome da segurança do negócio jurídico, como traz a Lei 12.651 de 2012 em seu artigo 50:

Art. 50. A CRA somente poderá ser cancelada nos seguintes casos:
I - por solicitação do proprietário rural, em caso de desistência de manter áreas nas condições previstas nos incisos I e II do art. 44;
II - automaticamente, em razão de término do prazo da servidão ambiental;
III - por decisão do órgão competente do Sisnama, no caso de degradação da vegetação nativa da área vinculada à CRA cujos custos e prazo de recuperação ambiental inviabilizem a continuidade do vínculo entre a área e o título. (BRASIL, Lei 12.651, 2012)

O artigo retromencionado é taxativo e expressa as possibilidades de cancelamento da CRA. O inciso I trata da possibilidade de cancelamento da CRA por solicitação do proprietário rural, aquele que tem área excedente e é o titular da CRA, por desistir de manter tais áreas nas condições exigidas pelo artigo 44 em seus incisos I e II.

Lehfeld, Carvalho e Balbim (2013) expressam que:

Em primeiro lugar pode decorrer de solicitação do proprietário rural nos casos de servidão ambiental e manutenção de área de Reserva Legal superior à porcentagem exigida. Nesses casos, querendo desobrigar-se da conservação da área, poderá o proprietário requerer o cancelamento do título.

Vale observar que nesta primeira hipótese, sendo a CRA utilizada para compensação de Reserva Legal, seu cancelamento somente poderá ser efetivado se a área de Reserva Legal do imóvel em que foi aplicada a compensação foi assegurada. (LEHFELD; CARVALHO, BALBIM, 2013, p. 257)

Tal afirmação vai de encontro com o previsto no §1º também do artigo 50 “O cancelamento da CRA utilizada para fins de compensação de Reserva Legal só pode ser efetivado se assegurada Reserva Legal para o imóvel no qual a compensação foi aplicada.”

O inciso II do artigo 50, já prevê a plena demonstração de vontade de ambas as partes deste o ato inicial do negócio jurídico realizado entre elas. O cancelamento

ocorrerá automaticamente dado o término de prazo previsto para prestação do “serviço ambiental”.

Já o inciso III do mesmo dispositivo, inclui a possibilidade do órgão competente decidir pelo cancelamento da CRA, tendo em vista que área vinculada ao título nominativo apresenta degradação da vegetação nativa, o que torna inviável dar continuidade ao mesmo.

Neste sentido afirma:

O último caso de cancelamento da CRA é mediante decisão do órgão competente do SISNAMA, na hipótese de degradação da vegetação nativa na área vinculada ao título, caso os custos e prazos de recuperação ambiental inviabilizem a continuidade do título. Se o proprietário da área vincula à Cota acaba por degradar a vegetação que estava obrigado a tutelar, por óbvio o órgão competente do SISNAMA que concedeu o título promoverá seu cancelamento, sem prejuízo das sanções administrativas e penais pela conduta de degradação. (LEHFELD, CARVALHO E BALBIM, 2013, p. 258)

A afirmação anterior extrai do próprio texto legal a previsão de sanções administrativas e penais em decorrência do cancelamento da CRA como prevê o §2º “O cancelamento da CRA nos termos do inciso III do caput independe da aplicação das devidas sanções administrativas e penais decorrentes de infração à legislação ambiental, nos termos da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

Ademais vale salientar que em nome da segurança jurídica, para que os atos tenham publicidade, o próprio legislador determina que nas hipóteses de cancelamento da Cota de Reserva Ambiental, deverá ser averbado junto às matrículas dos imóveis, tanto do que situava a área vinculada, quanto naquele ao qual a compensação fora aplicada. (LEHFELD, CARVALHO E BALBIM, 2013)

Assim prevê o §3º do artigo 50, do mesmo diploma legal, que “O cancelamento da CRA deve ser averbado na matrícula do imóvel no qual se situa a área vinculada ao título e do imóvel no qual a compensação foi aplicada.

7- ESTUDO DA VIABILIDADE DO USO DAS COTAS DE RESERVA AMBIENTAL E SUAS IMPLICAÇÕES PRÁTICAS

7.1 VALORIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS

É bem verdade a afirmação de que o objetivo principal das CRA's é fomentar o mercado negocial estimulando o investimento econômico para áreas rurais que em contrapartida consubstancia a preservação ambiental e por consequência favorece o desenvolvimento social.

Assim aduz:

O objetivo da CRA é servir como título que poderá ser negociado no mercado, para atender a compensações exigidas em lei. O raciocínio é simples: aquele que, não sendo obrigado por lei, optar por um benefício ao meio ambiente, recebe um título que lhe reconhece um "crédito ambiental"; por outro lado, o proprietário ou possuidor rural, ou mesmo o empreendedor, quando incorrerem em algum "débito ambiental", por exemplo por não atenderem ao mínimo exigido de área de Reserva Legal em seus imóveis, adquirem o título daquele para compensarem o prejuízo causado. (LEHFELD; CARVALHO; BALBIM. 2013, p.247)

Contudo, vale ressaltar que o tema possui grandes lacunas legislativas e questões um tanto obscuras, que resta evidente nesta abordagem que segue, é a valorização da iniciativa e pró-atividade:

Mesmo que o tema proteção das florestas e a necessidade de crescimento seja um tanto nebuloso, pretendo trazer a lume a discussão da pró-atividade, ou seja, a iniciativa de fazer mais do que a lei exige. Ora, não poderá o legislador prever tudo! Se é escasso nosso conhecimento quanto às espécies do ecossistema em termos locais, quem dirá no plano global das normatizações envolvendo a comunidade internacional. Os infinitos valores ambientais da fauna, da flora, da cultura e até os sentimentais, que compõem ou proporcionam a qualidade de vida da humanidade que mora neste planeta, são definidos sem clareza tanto em termos qualitativos quanto quantitativos. (VARIOS AUTORES. 2008, p. 126)

Observa-se nitidamente a intensão do legislador em incentivar a preservação ambiental por meio das Cotas de Reserva Ambiental com a participação direta a

iniciativa privada voltados a pró-atividade com estímulos no setor econômico, prevendo o uso de “moeda verde”, assim como sugere a nota disponibilizada no site do Senado Federal.

Cota de Reserva Ambiental poderá ser 'moeda verde' negociada entre proprietários para garantir preservação e recuperação

Da Redação | 07/12/2011, 00h51 - ATUALIZADO EM 30/01/2015, 15h39

O texto do novo Código Florestal (PLC 30/2011) aprovado pelos senadores na noite desta terça-feira (6) prevê a criação de uma espécie de "moeda verde": a Cota de Reserva Ambiental (CRA). A cota, na definição do projeto, será um "título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação".

Cada CRA corresponderá a um hectare (10 mil metros quadrados) de área com vegetação nativa primária, ou vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração ou recomposição ou ainda áreas de recomposição reflorestadas com espécies nativas.

A CRA poderá ser doada, transferida, vendida ou comprada e poderá ser utilizada para compensar Reserva Legal de imóvel rural situado "no mesmo bioma da área à qual o título está vinculado".

Ou seja, em alguns casos, o proprietário obrigado a recompor Reserva Legal em sua propriedade poderá comprar o equivalente em CRA de outro proprietário que tenha preservado Reserva Legal acima do que seria obrigatório em suas terras. Para poder ser usada com essa finalidade, a cota deve representar a mesma quantidade de terra.

O código em vigor, de 1965, possui figura semelhante, a Cota de Reserva Florestal, que será considerada como CRA após a vigência da futura lei do novo código.

A emissão da cota será feita pelo órgão ambiental a pedido do dono da terra preservada com vegetação nativa ou recomposta em área excedente à Reserva Legal devida em sua propriedade.

O proprietário da terra que pedir a emissão da CRA será responsável pela preservação, podendo fazer um plano de manejo florestal sustentável para explorar a área. A cota somente poderá ser cancelada a pedido do proprietário que pediu sua emissão ou por decisão do órgão ambiental no caso de degradação da vegetação nativa vinculada ao título. Agência Senado (Reprodução autorizada mediante citação da Agência Senado)(BRASIL, Agência do Senado, 2015)

O que resta evidente é a singular aplicação da legislação vigente diante dos desafios práticos e a necessidade de evolução comportamental da sociedade brasileira para acompanhar os exemplos internacionais bem-sucedidos quanto a valorização de serviços ambientais prestados para uso e bem comum da população.

7.2 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DO MERCADO AMBIENTAL

A ideia de uso da área de reserva ambiental para a ser utilizada para compensar área degradada vem sintetizada da intensão do legislador que vislumbrou a administração de áreas florestais que pudessem servir para o desenvolvimento sócio econômico sem que para que isso ocorra o desmatamento.

Nota-se que essa ideia basilar do Princípio do Protetor-recebedor concretizada na legislação brasileira vigente, com suporte do mercado financeiro, apesar de encontrar entendimento contrário.

Para Amado:

É possível afirmar que a Cota de Reserva Ambiental é uma concretização do Princípio do Protetor-recebedor, pois todos aqueles que estão conservando cobertura florestal além do exigido pelo novo CFlo, nos casos acima elencados, terão esse título representativo que poderá ser comercializado. (AMADO, 2013, p.245)

E é de suma importância demonstrar que é uma tendência e que ganha aplicabilidade também em outros setores ambientais internacionais como demonstram os exemplos a seguir:

EXEMPLOS DE PROGRAMAS DE CAP & TRADE O MERCADO PESQUEIRO NA NOVA ZELÂNDIA A Nova Zelândia desenvolveu um mercado de permissões para restabelecer seu estoque de recursos pesqueiros. A indústria pesqueira da Nova Zelândia, apesar de não ser representativa em âmbito global, tem uma participação significativa no PIB do país¹⁴. A área marinha controlada pela Nova Zelândia e que pode ser explorada comercialmente é 14 vezes maior que a sua área terrestre¹⁵. Durante décadas, pensava-se que a atividade pesqueira não influenciava os estoques de peixes, mas no início dos anos 1980, diante da redução dos estoques costeiros, o governo e a indústria pesqueira da Nova Zelândia perceberam a necessidade de um novo sistema de gestão da pesca. Medidas como a moratória e a pesca controlada não funcionaram e, portanto, a gestão da pesca passou a adotar uma nova abordagem: em vez de controlar os métodos de pesca e o número de barcos, a meta tornou-se limitar quantos peixes seriam capturados¹⁶. Assim, em outubro de 1986, foi introduzido o Quota Management System (QMS). Antes do estabelecimento do programa, os peixes poderiam ser pescados por qualquer pessoa que tivesse uma licença e cumprisse as regulamentações relacionadas. Sob o sistema de cotas, com base em estudos e planejamento anuais, é definido um total de capturas sustentável para cada espécie e, com base nesse total, são alocadas – em quilogramas – as “Individual Transferable Quotas” (ITQ), que podem ser compradas por pessoas físicas ou jurídicas. As cotas

funcionam como propriedades que podem ser vendidas, alugadas ou cedidas. O valor das cotas depende do valor das espécies, do total de captura sustentável e da demanda do mercado. Todos os comércios de cotas são registrados pelo FishServe, utilizado pelo Sistema de Gerenciamento de Cotas. Além disso, há um limite da quantidade de cota que qualquer pessoa ou empresa pode possuir, para que não venha a existir um monopólio sobre a pesca em alguma área ou para alguma espécie¹⁷. De forma geral, o programa de Cap & Trade da Nova Zelândia tem sido bem-sucedido. Dentre seus aspectos positivos, pode-se citar: i) melhor desempenho econômico da indústria; ii) melhor condição biológica do recurso natural, com estratégias de recuperação para as espécies abaixo do nível ótimo para sua perpetuação; iii) aumento da responsabilidade da indústria em suas operações de pesca; e iv) um processo transparente de avaliação de estoque e fixação das cotas. Dentre os fatores que têm contribuído para o sucesso do sistema, pode-se citar o isolamento geográfico da Nova Zelândia e o importante apoio de atores-chave da indústria da pesca e de políticos, o que contribuiu para a institucionalização do sistema. (FEBRABAN. 2015, p. 16)

Outro exemplo é o mercado de água na Austrália e Califórnia, como segue:

MERCADOS DE ÁGUA NA AUSTRÁLIA E CALIFÓRNIA A Austrália desenvolveu um mercado para direitos de acesso à água como ferramenta de gestão de risco hídrico e para auxiliar o setor produtivo a responder ao estresse hídrico. A Califórnia também criou um mercado para direitos de acesso à água, ainda em fase de amadurecimento. [...]. Nesse contexto, as deficiências dos sistemas já existentes de direitos da água tornaram-se cada vez mais expostas [...]. Frente a esse problema, alguns usuários e formuladores de políticas públicas começaram a advogar pela capacidade de transferência de água entre os usuários através de negociação. Assim, se iniciou o comércio de água, em grande parte como uma resposta pragmática dos usuários ao cenário emergente. [...] A partir deste cap são fornecidos os direitos de titularidade, os quais são negociáveis e têm seu preço determinado no mercado pelo valor atribuído à água pelos compradores e vendedores. [...] Em termos sociais e ambientais, a implementação de regras claramente definidas de mercado e de ferramentas políticas complementares têm contribuído para o gerenciamento dos impactos, ressaltando-se que, frente aos fortes impactos da seca, é difícil atribuir claramente mudanças econômicas ou sociais regionais ao comércio de água para fora das economias locais ou regionais. [...] (FEBRABAN. 2015, p. 18)

O Mesmo texto aborda ainda o exemplo internacional sobre a administração da água que ocorre na Califórnia, como bem demonstra:

Nesse mesmo contexto de escassez de recursos diante da seca, tem surgido e se desenvolvido o mercado da Califórnia. Entretanto, encontra-se em estágio inicial e tem como desafio se tornar mais líquido²³. Apesar de o sistema Cap & Trade de água da Califórnia também permitir que os agricultores comprem e vendam seus direitos de água entre si ou para outras cidades, as operações desse mercado não se dão por um mercado on-line transparente, como é o caso da Austrália. As operações são

caracterizadas pela burocracia e por altos custos de transação tanto monetários como não monetários, o que levou a uma queda no volume de negociação no período de 2006 a 2010. (FEBRABAN. 2015, p. 18)

Ainda temos como exemplo o mercado de carbono da União Europeia:

MERCADO DE CARBONO NA UNIÃO EUROPEIA Apesar dos problemas encontrados, em especial a partir da crise de 2008, o mercado de carbono da União Europeia é um exemplo de experimento de criação de mercado para a geração de benefícios ambientais e econômicos. O mercado de carbono é um instrumento econômico que busca negociar em mercado a redução das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) e assim auxiliar na mitigação das mudanças climáticas. Há dois tipos de mercado de carbono: o regulado e o voluntário. No mercado regulado de carbono, os sistemas de comércio de licenças de poluição são denominados sistemas de permissão de emissões (carbon allowances), que são estabelecidos limites para as emissões de GEE. Já no mercado voluntário de carbono, são negociados carbon offsets, que são certificados que comprovam a redução das emissões de GEE, correspondendo a 1 tonelada de carbono equivalente removida da atmosfera através de projetos de redução de emissão de GEE. Em ambos os casos, a mensuração ocorre em tonelada de CO₂ equivalente (tCO₂e). (FEBRABAN. 2015, p. 18)

Vale ressaltar que em todos os exemplos mencionados encontraram e encontram ainda muitas dificuldades na implantação e aplicabilidade. Há portanto, a necessidade de definição de direitos (legislação), transparência (informação), liquidez (custo), suporte governamental (gerenciamento de regras) e envolvimento de todos em um grande processo de gestão.

Deste modo, a apresentação de “cases” internacionais servem para ampliar a visão, sugerindo imediato aprofundamento nos estudos diante dos subsídios disponibilizados por meio de experiências anteriores que possibilita o surgimento de uma gestão política ambiental voltada ao interesse público cumprindo com os princípios basilares da Constituição Federal.

7.2.1 Exigências para o sucesso dos programas ambientais

Diante dos subsídios disponibilizados por meio de análise das experiências internacionais destacam-se algumas considerações que devem ser realizadas a

despeito de alguns elementos que interferem direta ou indiretamente no sucesso dos programas ambientais.

Observa-se que o contexto físico, destacado como sendo um desses elementos de interferência para obtenção do sucesso dos programas ambientais, chama a atenção pela possibilidade física de uma negociação, como bem expõe:

Contexto físico: O problema ambiental a ser abordado pelo programa de Cap & Trade deve ser fisicamente passível de uma abordagem de negociação. Por exemplo, no caso de controle de poluição, os danos devem estar relacionados com o total de poluição presente no meio ambiente e não com fontes particulares. Em áreas nas quais a sensibilidade a poluentes varia significativamente, a negociação pode não ser a abordagem mais apropriada, pois a transação de cotas significaria a realocação de fontes poluidoras e, por extensão, implicaria na realocação dos impactos, não contribuindo para os objetivos de proteção ambiental. (FEBRABAN, 2015, p. 20)

Outro elemento abordado são os incentivos de mercado, que são extremamente importantes para viabilizar a efetiva comercialização entre as empresas. Lembrando que para as empresas possam atuar neste mercado devem obter alguma vantagem, tendo em vista que seu objetivo principal de existência é a lucratividade, assim aborda:

Incentivos de mercado: Para um mercado emergir, as empresas precisam ter um incentivo para comercializar. Nos programas de comércio de permissões, o principal incentivo é a diferença entre os custos marginais que as empresas terão para atingir metas de proteção ambiental. Dependendo do nível de poluição que uma empresa precisa reduzir, pode ser mais barato comprar permissões do que reduzir sua cota de poluição por meio de outros meios. A falta de incentivos é uma das primeiras barreiras ao bom funcionamento de um mercado de permissões e, nesse sentido, a negociação das permissões é um ponto crucial (e também um desafio) para o funcionamento do mercado, ao passo que é necessário realizar a mitigação com o menor custo para a sociedade, o que requer mecanismos flexíveis. Isso porque se os custos forem muito altos o mercado não irá funcionar de forma adequada, pois a mitigação será economicamente inviável. (FEBRABAN, 2015, p. 20)

Por sua vez, a oportunidade de negociação está vinculada a disponibilidade de títulos no mercado e deste modo à liquidez, que é outro elemento que interfere no sucesso do programa ambiental adotado. Assevera a pesquisa realizada pela Febraban que:

Oportunidade de negociação: É importante ter disponibilidade de excedentes de reduções comercializáveis para que haja liquidez no mercado (mas não excesso de liquidez). A falta de licenças disponíveis pode ocorrer em função do acúmulo de títulos pelas empresas ou destas não conseguirem atingir um padrão mínimo de poluição, muitas vezes por causa da falta de capacidade tecnológica. (FEBRABAN, 2015, p. 20)

E:

Liquidez: Além da disponibilidade de permissões, deve haver um número suficiente de agentes de mercado e transações para produzir um sinal claro de preço para que um mercado competitivo possa funcionar e também não comprometer os objetivos ambientais. Os mercados sem liquidez – nos quais há pouco volume e baixa frequência de trocas – tendem a apresentar distorções nos preços das permissões, o que incrementa, por exemplo, os custos de redução de emissões no local em que o programa se encontra implantado. Nesse sentido, algumas medidas podem ser tomadas visando elevar a liquidez do mercado de permissões e efetivar o seu melhor funcionamento de maneira a aproximá-lo da concorrência perfeita, tais como a viabilização e incentivo à existência de corretoras e mercados de derivativos para as permissões; e tetos relativos para a alocação de permissões. (FEBRABAN, 2015, p. 20)

Ganha notoriedade o elemento denominado como custos de transação, que seguem os ditames e magnitudes que o próprio mercado determina. Quanto mais burocrático e oneroso menores serão as oportunidades de transação. Assim:

Custos de transação: Os custos de transação – correspondentes aos custos incorridos para que os desenvolvedores de projetos concluam as etapas do ciclo de um projeto e concluam a transação no mercado – existem em todos os mercados, mas sua magnitude pode variar muito de acordo com a forma como o mercado foi desenhado. Dentre os custos de transação, os custos regulatórios, em especial, quando em excesso, podem levar ao fracasso do mercado. Assim, custos regulatórios e transacionais baixos são reconhecidos como importantes para garantir o sucesso de programas de permissões. (FEBRABAN, 2015, p. 20)

Já a incerteza e o risco devem ser minimizadas para que o mercado tenha confiança e visualizem grandes oportunidades negociais. Não podendo atuar como um grande desestímulo e gerando um desincentivo. Reza o estudo que:

Incerteza e risco: A incerteza sobre a permanência de créditos de emissões e seu valor sob novos regimes regulatórios gera um desincentivo para comercialização nos mercados de permissões, uma vez que os participantes dos mercados temem que as permissões possam ser

suprimidas ou reduzidas a critério dos reguladores. (FEBRABAN, 2015, p. 20)

O monitoramento atua para sanar as incertezas que poderiam surgir garantindo assim a segurança para as negociações encorajando a comercialização. Deste modo destaca:

Monitoramento: Além da incerteza por parte dos participantes do mercado, há também uma incerteza por parte dos reguladores em relação ao atingimento dos objetivos ambientais. Por exemplo, diante das dificuldades de avaliar o sucesso das reduções de emissões, muitas vezes os reguladores estabelecem proporções mais elevadas de negociação para se atingir o objetivo ambiental. Nesse sentido, as proporções elevadas de negociação e as incertezas em relação à mensuração das reduções de emissões diretamente relacionadas com as ações tomadas pelos participantes do mercado se constituem como aspectos que desencorajam o comércio de permissões. (FEBRABAN, 2015, p. 20)

As punições e sanções até pouco tempo eram os únicos elementos utilizados nas políticas ambientais. Verifica-se que os programas ambientais passaram a considerar uma atuação conjunta entre os elementos de incentivos, elementos de garantias e segurança e os elementos de punições e sanções. Para tanto destaca-se:

Punições e sanções: Por exemplo, no final do período de conformidade, os participantes que emitirem mais do que o estabelecido em suas permissões serão penalizados por meio de multas monetárias e sanções. Para garantir o efetivo cumprimento da meta de redução do programa, é necessário que a opção de poluir acima do número de permissões seja mais custosa do que a opção de reduzir as emissões. (FEBRABAN, 2015, p. 20)

Por fim, e não menos importante, depara-se com o elemento basilar para qualquer passo no sentido de viabilizar programas ambientais, seja ele condições legais, e/ou institucionais, e/ou políticas. Diante de todas as considerações para obtenção de êxito em busca de soluções equilibradas para o mercado ambiental tais elementos influenciam desde o primeiro momento, até sua conclusão.

Demonstra que se não houver condições adequadas interfere desde a criação, passando pela execução, até o encerramento do processo de comercialização, que estará fadado ao fracasso, diante de programas ambientais desfortalecidos. O estudo retromencionado a despeito deste elemento destaca:

Condições legais, institucionais e políticas: Por fim, destaca-se que as condições legais, institucionais e políticas devem ser adequadas para viabilizar o desenvolvimento de um programa de permissões comercializáveis. Na esfera legal, é necessário que, explicitamente ou implicitamente, haja a aprovação de abordagens baseadas em mercado. Já na esfera política, é importante que haja o apoio à implementação de permissões comercializáveis, sendo que o apoio das agências reguladoras é especialmente necessário para institucionalizar os mercados quando não há legislações explícitas sobre programas de permissões comercializáveis. (FEBRABAN, 2015, p. 20)

Muitas destas considerações sobre as exigências para obtenção de sucesso quanto ao cumprimento de um programa ambiental, recebe amparo de estudos de sucesso de experiências internacionais. Já com o foco no caso específico da CRA, nota-se que ainda surge timidamente, vislumbra-se a necessidade de aproveitar os destaques acima mencionados para obter um êxito futuro tendo em vista que estar diante de um potencial mercado de “moeda verde”, ou seja que tem por escopo principal seguir os parâmetros de sustentabilidade.

7.3 POTENCIAL MERCADO PARA AS COTAS DE RESERVA AMBIENTAL

A CRA surge como uma oportunidade para solucionar o embate histórico entre o crescimento da atividade produtiva do agronegócio e a preservação da cobertura de área de vegetação nativa. Neste sentido, favorece a iniciativa de captação de recursos por meio de investidores tendo como parceiros os mercados financeiros.

Como título nominativo oferece ao mercado a possibilidade um negócio jurídico pautado na oferta de área excedente da exigida por lei, e a necessidade de solucionar um déficit ambiental na Reserva Legal, por meio da compensação, gerando assim a oferta e a demanda.

Resta evidente a possibilidade de cumprir com os propósitos de prevenção ambiental e o pagamento pelos serviços ambientais prestados, mas o modelo econômico/financeiro atual dificulta a atuação de investidores que possam conciliar os objetivos de desenvolvimento sustentável.

Para revelar o verdadeiro potencial econômico decorrente das CRA's é necessário viabilizar a esses títulos para ofertas públicas, sob análise de características de valores mobiliários e fornecer elementos atrativos para chamar atenção de investidores.

Além da oferta e demanda específica para cada Bioma/Estado que influencia diretamente no preço das CRA's, outros elementos também são determinantes para defini-lo.

Estima-se que além do comportamento da oferta e demanda o preço também será influenciado: pelo custo de oportunidade da terra e seu respectivo valor de mercado; pelo custo das demais opções previstas no NCFlo para compensar a área; pelo custo incorrido pelo ofertante para manter a área protegida pelo custo da transação (para emitir a CRA); pelo período de vigência do contrato. (FEBRABAN, 2015).

7.3.1 Visão da CRA como valor mobiliário

Existem ainda muitas lacunas legislativas quando se trata de Cotas de Reserva Ambiental, que requer sejam preenchidas para definir e dar suporte a toda e qualquer negócio jurídico provenientes delas.

Para que ocorra a utilização da CRA como ativo mobiliário é necessário estimular o potencial da demanda e da oferta existente no mercado entre outros aspectos avaliados como aduz estudos disponibilizados pela FEBRABAN.

Neste sentido destacam-se para a viabilidade da utilização das CRA's como ativos mobiliários a oferta e demanda como segue:

Oferta e demanda: Talvez o maior desafio para o estudo acerca da viabilidade das CRAs tornarem-se ativos mobiliários seja o de se estimar o potencial de demanda e oferta desse mercado, em dois cenários: i) no cenário apenas de CRAs como objeto de compensação de área de Reserva Legal (regularização ambiental); e ii) CRAs como objeto de interesse de investidores, como valores mobiliários, indo além, portanto, da compensação ambiental. Em função da carência de dados, trata-se apenas do primeiro cenário. O Laboratório de Gestão de Serviços Ambientais e o Centro de

Sensoriamento Remoto da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) realizou um estudo sobre a viabilidade econômica do potencial mercado de Cotas de Reserva Ambiental (CRA) no Brasil. O estudo estimou que da maneira como previsto no NCF, haveria uma superoferta de CRAs, sendo a oferta total provável de CRAs no Brasil de 103,1 milhões de hectares para uma demanda provável de 4,6 milhões de hectares. Ou seja, no agregado do País, a oferta seria 22 vezes maior que a demanda. Cabe destacar que os cenários de oferta e demanda serão mais claros após o encerramento do período de cadastramento dos imóveis rurais no Cadastro Ambiental Rural, CAR. (FEBRABAN, 2015, p. 7)

Outro aspecto a ser considerado são os elementos que influenciarão o preço, além da oferta e da demanda, tendo em vista fazer parte de um processo complexo envolvendo fatores que interferem direta e indiretamente no valor do título a ser comercializado.

Elementos que influenciarão o preço: Além do comportamento de demanda e oferta, o preço das CRAs (como mecanismos de regularização ambiental) será influenciado pelo: i) custo de oportunidade da terra (comparação entre as opções para o uso da terra como, por exemplo, conservar o excedente de RL ou desmatar para uso agrícola) e valor de mercado da terra; ii) custo das demais opções previstas no NCF para compensar as áreas de RL; iii) custo incorrido pelo ofertante de CRA para manter protegida a área excedente de RL que deu origem ao título. O estudo da UFMG chamou esse custo de “custo de cercamento”; iv) custos de transação, já que, para emitir uma CRA e compensar o déficit de RL com uma CRA, o processo é complexo e envolve diversos atores; v) horizonte temporal de vigência dos contratos. (FEBRABAN, 2015, p. 7)

Do estudo em questão destaca-se ainda outro aspecto a ser considerado que são as características específicas dos valores mobiliários, que tem por escopo pulverizar os investimentos privados e os contratos de investimento coletivo como destaca:

Características dos valores mobiliários: Os valores mobiliários visam financiar de forma pulverizada os investimentos privados e são por natureza contratos de investimento coletivo. Por capturarem a poupança coletiva (quando ofertados em mercado público), o Estado tem um papel importante ao assegurar o tratamento equitativo entre todos os agentes envolvidos (ofertantes, demandantes, custodiantes, intermediários e reguladores) assegurando que haja informações verdadeiras à disposição dos agentes, e em particular, aquelas oferecidas pelo emitente do valor mobiliário. O Estado visa a proibição de situações que possam levar à manipulação de preço pelo emitente ou quaisquer outras situações que levem à incapacidade dos agentes participantes de terem acesso a informações verdadeiras e pontuais (que sejam disponibilizadas no prazo adequado para que os agentes possam levá-las em consideração em seu processo de tomada de decisão). A CVM visa assegurar a proteção à poupança popular. (FEBRABAN, 2015, p. 7)

Vale salientar que no concernente a demanda e oferta, apenas terá uma informação precisa após o encerramento do prazo para o cadastramento dos imóveis rurais pelo CAR.

A CRA deve ser considerada sob 2 aspectos, ou seja, como objeto de compensação ou objeto de interesse econômico por investidores, caracterizado como título com valor mobiliário.

Deste modo e da forma como está configurada a legislação florestal atual, a CRA possui uma reduzida chance de se tornar um título com valor mobiliário.

Não são poucos os desafios para que as CRAs (ou seu derivativo) possam se tornar valor mobiliário. Entre eles, está o desenho de um modelo econômico-financeiro que possa atrair os investidores e conciliar objetivos econômicos com socioambientais. Mas, talvez, o mais importante esteja atrelado à clareza para a sociedade quanto ao *enforcement* e à implementação do Novo Código Florestal brasileiro, com os próximos passos definidos e amplamente comunicados, assim como a execução das sanções e punições previstas em lei para aqueles que estiverem irregulares. Esse aspecto é relevante porque tem impacto direto sobre demanda e oferta por esses títulos. (FEBRABAN, 2015, p. 8)

E ainda existem alguns desafios que merecem destaque, como o modelo econômico/financeiro adotado atualmente que não desperta a atração de investidores com a finalidade de conciliar os objetivos econômicos e os socioambientais.

Mesmo considerando a CRA como título de valor mobiliário seriam necessários exercer forte atratividade com nitidez a despeito do risco e retorno para os supostos investidores. Com esclarecimentos de evidente: rentabilidade atrativa do título; liquidez; mercado consolidado e competitivo; além de demonstrar que os custos de transação não inviabilizem o mercado, além de relativa atenção do tempo que é sem dúvidas um dos fatores que mais influenciam diretamente a especulação mobiliária.

A CVM (Comissão de Valores Mobiliários) considera algumas características fundamentais sobre o reconhecimento do valor mobiliário do título, ou seja, se é investimento coletivo e se o título é derivativo. Assim:

Nesses dois pareceres emergiram características fundamentais consideradas pela CVM sobre a essência de um valor mobiliário: **se é investimento coletivo, com expectativa de obtenção de ganho por parte do investidor; e se o título é um derivativo** (o que levaria a ser caracterizado como um valor mobiliário). Cabe destacar que em um contrato de investimento coletivo o mesmo contrato é ofertado a um conjunto de parceiros para aderirem à oferta pública, tornando-os, assim, partícipes de um empreendimento comum.

Assim, fica claro que para que as CRAs fossem consideradas valores mobiliários pela CVM, entre outros elementos, teriam de ser caracterizadas como contrato de investimento coletivo e haver a expectativa de ganho por parte do investidor. Como estão configuradas hoje no NCF dificilmente seriam caracterizadas como contrato de investimento coletivo. Parece, entretanto, razoável supor que ativos derivados de CRAs (derivativos) poderiam ser desenhados no sentido de viabilizar o contrato de investimento coletivo. (FEBRABAN, 2015, p.29) (grifo nosso)

E deste modo, a CRA não se enquadraria nos ditames de valor mobiliário aceito pelo CVM.

7.4 CONSIDERAÇÕES PARA APLICAÇÃO DA CRA NO FUTURO

Com a CRA, nota-se a existência de instrumentos econômicos (custo/benefício) e instrumentos de comando e controle destinados à uma política e gestão ambiental pautadas na legalidade. Contudo, tem-se nestes casos, a influência direta das externalidades gerando uma incerteza desfavorável a plena implantação dos mecanismos de incentivos à preservação que proporcione um desenvolvimento sócio-econômico.

Ademais, o estudo elaborado e disponibilizado pela Febraban (2015) ressalta algumas sugestões para abordagem e elucidação futuras. Entre elas o mapeamento do potencial mercado para as CRA's após a plena implantação do CAR; além do mapeamento dos fundamentos econômicos e jurídicos do próprio mercado mobiliário para levantar os ativos florestais associados à CRA. Nesse sentido esboça:

Seguem algumas sugestões para futuros aprofundamentos no tema das CRAs e sua conexão com o mercado de capitais:
Mapear o potencial mercado para as CRAs após a implantação completa do CAR;

Mapear os fundamentos econômicos e jurídicos de um mercado mobiliário para ativos florestais associados às CRAs, incluindo elementos-chave para estimular demanda e oferta por parte dos investidores. Em função das incertezas associadas a implantação das CRAs, o presente estudo não se aprofundou em mecanismos de precificação de eventuais títulos mobiliários para ativos florestais. Entretanto, um estudo dessa natureza contribuiria para o avanço da agenda florestal no Brasil. (FEBRABAN, 2015, p. 31)

Ademais, diante de tamanhos desafios e projeções futuras para viabilizar o uso dos títulos decorrentes de Cotas de Reserva Ambiental com valor mobiliário, nota-se que neste momento ainda não está pronto para participar de grandes negociações públicas e coletivas do mercado de valores, e vale lembrar que talvez o mais importante de todos os passos é a nitidez perante a sociedade quando a implementação da legislação florestal juntamente com a publicidade dos próximos caminhos a serem percorridos quanto aos incentivos e punições.

8- CONCLUSÃO

Diante das pesquisas e estudos relacionados ao desenvolvimento humano, seja qual for a área analisada, e o respeito ao Meio Ambiente, não é possível afirmar que em um futuro próximo prevalecerá o equilíbrio necessário para a coexistência.

Nota-se que para que isto ocorra, será necessário muito mais do que previsões legislativas conceituais, com atuação apenas no campo das teorias, que não são mais suficientes, como as vigentes no Brasil. A legislação futura deverá passar por uma grande reformulação tornando-se interdisciplinar, preventiva e incentivadora.

Observa-se que há fortes indícios de que a legislação atual possa evoluir neste sentido de aprimoramento, tendo por escopo principal o desenvolvimento sustentável, como demonstra a legislação ambiental.

As Cotas de Reserva Ambiental utilizadas como uma opção de compensação ambiental e abordada pela legislação atual tende a ser uma grande possibilidade viável a solucionar questões conflituosas entre o desenvolvimento e a preservação ambiental de áreas rurais.

O incentivo legal é um método efetivo e eficaz junto a sociedade possibilitando o desenvolvimento econômico e social com um retorno mais acelerado e nas mesmas proporções no sentido de respeito e preservação do Meio Ambiente.

Vale ainda ressaltar que, a conscientização coletiva neste sentido, deve ser a principal e inaugural atitude de um governo com ambições grandiosas e relevantes diante dos objetivos de gerar bem estar da população.

A utilização das Cotas de Reserva Ambiental ainda não é expressiva no mercado financeiro, nota-se que ainda existem grandes desafios a serem superados para que este mecanismo seja totalmente implantado com o sucesso almejado inicialmente e ser considerado uma boa alternativa como meio de compensação econômica para proprietários rurais que detém áreas preservadas acima das exigências legais.

Deste modo, a conscientização coletiva para a utilização de mecanismos que favorecem o desenvolvimento econômico-social pautados em parâmetros de proteção e preservação ambiental fomentará em uma natural opção mercantil, que restará em um ótimo investimento financeiro, e que não visa apenas um retorno econômico, mas a possibilidade de viver com excelência em qualidade de vida, como prevê a Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Cota de Reserva Ambiental poderá ser “moeda verde” negociada entre proprietários para garantir preservação e recuperação.** Brasília-BR, 07 dezembro 2011. Atualizado 30 janeiro 2015. Disponível em <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/12/07/cota-de-reserva-ambiental-podera-ser-moeda-verde-negociada-entre-proprietarios-para-garantir-preservacao-e-recuperacao>> acesso em 10 novembro 2016. Nota

AMADO, F.A.T. **Direito ambiental esquematizado.** 4ª. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

ANTUNES, P. B. **Direito ambiental.** – 16.ed.- São Paulo: Atlas, 2014.

ANTUNES, P. B. **Manual de direito ambiental.** 6ª. ed. – São Paulo: Atlas, 2015.

BRANCO, P.D. **A expansão da economia é incompatível com a capacidade de regeneração do planeta.** Revista do Instituto Humanitas Unisinos, São Leopoldo – RS, n. 295, Ano IX, 01 junho 2009. Disponível em <http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2587&secao=295> acesso em 04 agosto 2016. Entrevista

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 10 agosto 2016.

BRASIL. **Decreto nº 4.340**, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm> Acesso em: 30 agosto 2016..

BRASIL. **Decreto nº 6.848** de 14 de maio de 2009. Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, para regulamentar a compensação ambiental. Brasília, 2009. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6848.htm Acesso em: 30 agosto 2016.

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, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm> Acesso em: 30 agosto 2016.

BRASIL. **Decreto nº 23.793**, de 23 de janeiro de 1934. Aprova o código florestal que com este baixa. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm Acesso em: 10 agosto 2016.

BRASIL. **Lei nº 4.771**, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Brasília, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm . Acesso em: 10 agosto 2016

BRASIL. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm Acesso em: 30 agosto 2016.

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, e revoga as Leis nº s 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986. Brasília, 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7803.htm> Acesso em: 30 agosto 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.985**, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm> Acesso em: 30 agosto 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, 2002. Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm Acesso em 29 de Agosto de 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.651**, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília, 2012. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm . Acesso em: 10 agosto 2016.

BRASIL. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente – RIO 92**. Junho de 1992. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>> Acesso em: 10 agosto 2016

DICIONÁRIO PORTUGUÊS. **Dicionário Aurélio Online**. 2008-2016. Disponível em <<https://dicionariodoaurelio.com/compensar>> acesso em 18 agosto 2016.

FEBRABAN. **Cotas de Reserva Ambiental** – Coord. Mario Manzoni; Annelise Vendramini – Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (GVces / FGV-EAESP). 2015. Disponível em <<https://cmsportal.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/Cotas%20de%20Reserva%20Ambiental.pdf>> Acesso em: 22 novembro 2016

FIORILLO, C. A. P. **Curso de direito ambiental brasileiro** – 14. Ed. rev. Ampl. e atual. em face da Rio + 20 e do novo “Código” Florestal – São Paulo: Saraiva, 2013.

LEHFELD, L. S.; CARVALHO, N. C. B.; BALBIM, L.I.N. **Código florestal comentado e anotado**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 10^a Ed. Revista, Atualizada e Ampliada. São Paulo: Malheiros, 2002.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 24^a Ed. Revista, Atualizada e Ampliada. São Paulo: Malheiros, 2016.

MAIA, P. L. **O ABC da metodologia: métodos e técnicas para elaborar trabalhos científicos (ABNT)**. 3. ed.rev. e ampl. – São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2011.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2010)

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. 5. ed. – 4. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. 2. ed. - São Paulo: Atlas, 2010.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente**. 8.ed.rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

PETERS, E. L.; PANASOLO, A. **Cadastro Ambiental Rural – CAR & Programa de Regularização Ambiental – PRA**. 2ª edição. Curitiba: Juruá, 2014.

RODRIGUES, M. A. **Direito ambiental esquematizado**. 3. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

VARIOS AUTORES. **Congresso Internacional de Direito Ambiental – Mudanças Climáticas, biodiversidade e uso sustentável de energia**. Vol. 2 .Coords. Antonio Herman Benjamin, Eladio Lecey, Silvia Cappelli. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008.

VARIOS AURORES. **I Congresso Brasileiro da Advocacia Ambiental: OAB/MA – São Luis-MA**/ Coordenadores Samir Jorge Murad, Luiz Carlos Aceti Júnior, Werner Grau Neto. São Paulo: Editora Fiuza, 2008.