



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

A reserva legal nas áreas rurais de floresta ou vegetação nativa situadas em outras regiões do Brasil – reflexões

Roberta Fernandes Navarro Nuss

Rio de Janeiro
2015

ROBERTA FERNANDES NAVARRO NUSS

A reserva legal nas áreas rurais de floresta ou vegetação nativa situadas em outras regiões do
Brasil – reflexões

Artigo Científico apresentado como
exigência de conclusão de Curso de Pós-
Graduação *Lato Sensu* da Escola de
Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica Areal

Neli Luiza C. Fetzner

Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro
2015

A RESERVA LEGAL NAS ÁREAS RURAIS DE FLORESTA OU VEGETAÇÃO NATIVA SITUADAS EM OUTRAS REGIÕES DO BRASIL – REFLEXÕES

Roberta Fernandes Navarro Nuss

Graduada pela Faculdade de Direito de Campos. Advogada. Pós-Graduada em Direito Público e Privado pela Universidade Estácio de Sá.

Resumo: A Constituição Federal de 1988 ultrapassou a concepção individualista e patrimonialista do direito civil e recolocou o ser humano no centro do ordenamento jurídico, sendo que a propriedade não é mais vista como um bem em si, mas como vetor de instrumento para a efetivação de valores constitucionais, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Corolário disso exsurtem as exigências do Código Florestal para a regularização da propriedade rural e sua adequação diante das preocupações ambientais de repercussão global. A essência do trabalho é demonstrar que tais exigências visam assegurar o futuro de gerações, mas como qualquer outra norma que imponha condutas, requer tempo, estrutura de governo para implementação e conscientização.

Palavras-Chave: Direito Ambiental. Propriedade Imobiliária Rural. Reserva Legal. Limitações.

Sumário: Introdução. 1. O direito de propriedade e a reserva legal. 2. Os encargos suportados pelo proprietário de imóvel rural. 3. Mecanismos de tutela para adequação do pequeno produtor rural às exigências do Código Florestal. 4. Entraves burocráticos criados para transferência da propriedade imobiliária rural e percepção de benefícios e incentivos governamentais. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 introduziu capítulo próprio destinado à proteção do meio ambiente, considerando-o bem jurídico autônomo e de uso comum, quebrando um paradigma em relação à exploração fundada no descontrolado fundiário, na degradação ecológica e na desigualdade social.

O Código Florestal, por sua vez, acompanhou essa evolução do direito ambiental e buscou codificar em uma lei diversos institutos, bem como sanar os problemas e falhas legislativas dos diplomas até então vigentes. Dentro deste cenário, ocorreu a regulamentação

da reserva legal, que já existia, mas não tinha aplicação prática, sendo o Cadastro Ambiental Rural (CAR) seu instrumento de viabilidade.

O estudo da matéria é de extrema relevância, principalmente por ser a efetivação da reserva legal demasiadamente complexa na prática, seja pela falta de estrutura da Administração Pública, seja pela complexidade da matéria e custos para sua implementação nas propriedades rurais e, principalmente, pela falta de aparelhamento do Estado para atender ao pequeno produtor, que em sua grande maioria, não tem condições financeiras e conhecimento técnico para se adequar às exigências criadas pelo Código Florestal.

Diante desse quadro, o primeiro capítulo faz uma reflexão sobre até que ponto o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerado de terceira dimensão, pode impor limitações ao direito de propriedade, que também tem fundamento constitucional e, principalmente, defender a mitigação deste direito a fim de possibilitar a criação da reserva legal, como instrumento hábil de preservação ambiental.

Em contrapartida, o segundo capítulo visa discutir e apontar os encargos suportados pelo proprietário de imóvel rural, em razão da exigência de fixação de percentual destinado à reserva legal, que ampliou a visão da função social da propriedade, mas reduziu sua área territorial a no mínimo 20%.

O terceiro capítulo, por sua vez, tem como intuito sugerir soluções e indicar mecanismos que possibilitem ao pequeno produtor se adequar às exigências da sistemática da reserva legal, diante da hipossuficiência técnica, econômica e jurídica inerente a este grupo.

Já o quarto capítulo tem por finalidade expor a respeito do atravancamento imobiliário criado em razão da exigência dos cartórios extrajudiciais da averbação da cláusula de reserva legal junto à matrícula do imóvel mediante a apresentação de certidão emitida pelo Cadastro Ambiental Rural (CAR) e a dificuldade na percepção de benefícios e incentivos governamentais.

Em suma, o presente trabalho tem como escopo apresentar uma releitura do direito de propriedade frente às exigências do Código Florestal quanto à fixação, dentro da propriedade rural, de percentual destinado à reserva legal, o que acarretou uma implosão súbita de processos judiciais e administrativos; o ônus operacional enfrentado pelos proprietários de imóveis rurais para implementação, mas, em contrapartida, a importância do sistema à preservação do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável.

1. O DIREITO DE PROPRIEDADE E A RESERVA LEGAL.

A propriedade é direito fundamental previsto no art. 5º, XXII/CRFB, tratada também como princípio em que se baseia a ordem econômica nos termos do art. 170, II, da referida Carta. De outro lado, a função social da propriedade é objeto de destaque no texto constitucional, referendada em alguns dispositivos, como artigo 5º, XXIII; artigo 170, III e artigo 186, II.

Diante desse cenário pode-se inferir que a Constituição Federal de 1988 consagra proteção à propriedade, atrelada ao atendimento da sua função social. Assim, é possível que, em determinadas situações, a utilização da propriedade esteja vinculada a um interesse público que contrarie os interesses diretos do proprietário. Neste sentido é a lição de Frederico Amado¹:

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. Na realidade, operou-se a ecologização da propriedade.

Um dos elementos que define a propriedade cumpridora de seu papel social diz respeito à preservação do meio ambiente, conforme se extrai do artigo 186, II/CRFB. E nesse ponto merece realçar o aparente objetivo do constituinte e do legislador infraconstitucional

¹ AMADO, Frederico. *Direito Ambiental Esquematizado*. 5. ed. São Paulo: Método, 2014, p. 75.

em realizarem um cotejo entre o direito de propriedade (na sua vertente de fonte de exploração e riqueza) e a função social, aparentemente contrapostos, na busca por um ponto de convergência: a preservação ao meio ambiente.

Nesse contexto merece destaque o instituto da reserva legal, cujo surgimento remonta à Lei n. 4.771/65 (Código Florestal), disciplinada na Lei n. 7.803/89 (diploma alterador) e atualmente, totalmente conceituada e regulamentada no Novo Código Florestal (Lei 12.651/2012) como²

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

O artigo 12 do Código Florestal, por sua vez, definiu os percentuais mínimos e obrigatórios da reserva legal, sendo 80 %, nas áreas rurais de floresta situadas na Amazônia legal; 35 %, nas áreas rurais de cerrado situadas na Amazônia legal e 20% nas áreas rurais de floresta ou vegetação nativa situadas em área de campos gerais da Amazônia legal e em outras regiões do Brasil. Este último, objeto do presente trabalho.

Por certo, a viabilização do cumprimento de tal exigência, o controle de tais percentuais e a implementação da reserva legal foi obtida com a implantação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) pela Instrução Normativa n. 2 do Ministério do Meio Ambiente em 06 de maio de 2014:³

O Cadastro Ambiental Rural – CAR é um registro eletrônico, obrigatório para todos os imóveis rurais, que tem por finalidade integrar as informações ambientais referentes à situação das Áreas de Preservação Permanente - APP, das áreas de Reserva Legal, das florestas e dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Uso Restrito e das áreas consolidadas das propriedades e posses rurais do país. Criado pela Lei 12.651/2012 no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, o CAR se constitui em base de dados estratégica para o controle, monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas

²BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm>. Acesso em: 20 abr. 2015.

³BRASIL. Sistema de Cadastro Ambiental Rural - SICAR. Disponível em: <<http://www.car.gov.br/#/sobre>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

de vegetação nativa do Brasil, bem como para planejamento ambiental e econômico dos imóveis rurais.

No entanto, se por um lado, a reserva legal é instrumento a serviço do cumprimento da função social da propriedade, o próprio direito de propriedade restou mitigado, pois os imóveis rurais têm suas áreas produtivas reduzidas drasticamente, sem nenhum critério de compensação.

Tal realidade explica, muitas vezes, a relutância dos proprietários de terras rurais em adequarem seus imóveis aos critérios legalmente estabelecidos, tornando cada vez mais difícil o alcance do mencionado ponto de convergência. Contudo, a noção atual que deve permear o direito de propriedade distancia-se do seu caráter intangível e absoluto do passado, encontrando limitações impostas tanto pelo interesse público quanto pelo interesse particular.

Não se pode, no entanto, confundir as limitações à propriedade com a sua função socioambiental. Esta não diz respeito à ingerência no exercício do direito, tampouco na limitação do uso, gozo e fruição da propriedade, mas adequação dos seus elementos como fator diretivo ao atendimento de políticas públicas que visem o bem-estar coletivo. Destarte, limitações são dirigidas ao proprietário e função social é condicionante da propriedade, diz respeito à sua configuração estrutural.

A reserva legal, por ser genérica e decorrer diretamente de lei, tem natureza jurídica de limitação ao uso da propriedade, portanto, não indenizável pelo Estado, conforme reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça, nos termos do julgado abaixo⁴:

[...] as Áreas de Preservação Permanente e a Reserva Legal visam a assegurar o mínimo ecológico do imóvel, sob o manto da inafastável garantia constitucional dos "processos ecológicos essenciais" e da "diversidade biológica". (...) exteriorizam-se na forma de limitação administrativa, técnica jurídica de intervenção estatal, em favor do interesse público, nas atividades humanas, na propriedade e na ordem econômica, com o intuito de discipliná-las, organizá-las, circunscrevê-las, adequá-las, condicioná-las, controlá-las e fiscalizá-las. Sem configurar desapossamento ou desapropriação indireta, a limitação administrativa opera por meio da imposição de obrigações de não fazer (non facere), de fazer (facere) e de suportar

⁴BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1.240.122. Relator: Ministro Herman Benjamin. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1068252&tipo=0&nreg=201100461496&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20120911&formato=PDF&salvar=false>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

(pati), e caracteriza-se, normalmente, pela generalidade da previsão primária, interesse público, imperatividade, unilateralidade e gratuidade.

Verifica-se, portanto, que a função socioambiental é causa de legitimação das intervenções legislativas, respaldada pela Constituição da República. Hodiernamente não se pode mais falar em mera função social da propriedade, mas na função socioambiental. O proprietário fica obrigado não somente a um comportamento negativo, mas também a um comportamento ativo, que envolve defender, reparar e preservar o meio ambiente.

O novo desenho constitucional que se traça representa a legitimidade da reserva legal como fundamento para restrição aos direitos inerentes à propriedade particular. Tem-se, de um lado, o direito de titularidade individual, o direito de propriedade, e de outro, o direito difuso para garantia socioambiental, compondo o chamado meio ambiente ecologicamente equilibrado. Tais direitos devem conviver em perfeita harmonia.

Assim, a autonomia da propriedade não significa livre arbítrio, pois no que se refere ao meio ambiente, o proprietário não pode exercer seu direito de forma contrária aos interesses da presente e das futuras gerações⁵:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental de terceira geração, sucedâneo do direito à vida, e que portanto, deve moldar o novo conceito de propriedade privada.

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3540. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+3540%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+3540%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/cx8uowwy>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

2. OS ENCARGOS SUPOSTOS PELO PROPRIETÁRIO DE IMÓVEL RURAL.

A despeito da função protetiva do Código Florestal, não se pode olvidar que a reserva legal onera o proprietário rural com diversos encargos.

Destaca-se, inicialmente, que a obrigação de se instituir a reserva legal ostenta a natureza jurídica de obrigação *propter rem*⁶ já que adere ao título de domínio ou posse, independente do fato de ter sido ou não o proprietário o autor da degradação ambiental.

Por também possuir natureza de limitação ao direito de propriedade, a parcela da propriedade destinada à reserva legal não comporta qualquer tipo de indenização ao proprietário. Assim, o artigo 10, § 1º, da Lei 9.393/1996 e o artigo 41, II, c, da Lei 12.651/12 autorizam que as áreas de preservação permanente e de reserva legal sejam isentas do pagamento do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR.

Por seu turno, para garantir uma compensação pela não indenização ao proprietário, as Cortes Superiores consideram que a área de reserva legal pode ser excluída do cálculo da produtividade do imóvel⁷.

Em contrapartida, para o proprietário gozar de tais benefícios é imprescindível a averbação da referida área na matrícula do imóvel nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça⁸: “Quando se trata de “área de reserva legal”, as Turmas da Primeira

⁶ Nesse sentido destacam-se: AMADO, op. cit., p. 264/265 e BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1.367.968 e AREsp n. 327.687. Relator: Ministro Humberto Martins. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/MON?seq=31121220&tipo=0&nreg=201200049293&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20130913&formato=PDF&salvar=false>> e <<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/MON?seq=29190918&tipo=0&nreg=201301087501&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20130610&formato=PDF&salvar=false>>. Acessos em: 20 abr. 2015.

⁷ O imóvel (propriedade rural) considerado produtivo pelo Inca é aquele que, explorado econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra (GUT) e de eficiência na exploração (GEE) segundo índices fixados pelo órgão federal competente. O Grau de Utilização da Terra (GUT), deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento) e o Grau de Eficiência na Exploração da terra (GEE), deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento).

⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg nos EDcl no AResp n. 510.529. Relator: Ministro Humberto Martins. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1351630&tipo=0&nreg=201401019055&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20141006&formato=PDF&salvar=false>>. Acesso em 20 abr. 2015.

Seção firmaram entendimento no sentido de que é imprescindível a averbação da referida área na matrícula do imóvel para o gozo do benefício isencional vinculado ao ITR”.

No mesmo sentido⁹: “A Área de Reserva Legal, para ser excluída do cálculo da produtividade do imóvel, deve ter sido averbada no registro imobiliário antes da vistoria. Precedentes do STF e do STJ”.

Quanto à concessão de crédito agrícola dispõe o Código Florestal em seu artigo 78-A que¹⁰: “Após 5 (cinco) anos da data da publicação desta Lei, as instituições financeiras só concederão crédito agrícola, em qualquer de suas modalidades, para proprietários de imóveis rurais que estejam inscritos no CAR”.

Não obstante isso, o referido Diploma Legal destaca no artigo 59, §2º que¹¹:

A inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao PRA¹², devendo esta adesão ser requerida pelo interessado no prazo de 1 (um) ano, contado a partir da implantação a que se refere o caput, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo.

Constata-se que, ora a jurisprudência exige a averbação da reserva legal junto à matrícula do imóvel para concessão de certas benesses, ora o Código Florestal exige inscrição no CAR para concessão de outras.

Assim, resta apreciar acerca da obrigatoriedade ou facultatividade da averbação da reserva legal no Registro Imobiliário e se tal averbação é condição para a prática de qualquer ato na matrícula do bem.

⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no Resp n. 1.301.751. Relator: Ministro Herman Benjamin. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1308416&tipo=0&nreg=201200019027&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20140925&formato=PDF&salvar=false>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

¹⁰BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm>. Acesso em 20 abr. 2015.

¹¹ Ibid.

¹² O Programa de Regularização Ambiental - PRA é o conjunto de ações ou iniciativas a serem desenvolvidas por proprietários e posseiros rurais com o objetivo de adequar e promover a regularização ambiental, nos termos do artigo 9º do Decreto n. 7.830/12.

Conforme decisão proferida nos autos do Procedimento de Controle Administrativo (PCA) nº 0002118-22.2013.2.00.0000 que tramitou junto ao Conselho Nacional de Justiça¹³:

Somente o Cadastro Ambiental Rural desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis. Assim, considerando-se que o registro no “CAR” é fator imprescindível para a total aplicação do preceito legal, enquanto não implantado, permanece a obrigação imposta na Lei nº 6.015/73 para averbação na matrícula do imóvel, pois o Novo Código Florestal não preconiza liberação geral e abstrata.

Com a recente implantação do CAR ainda não há um consenso se a averbação da reserva legal junto à matrícula do imóvel passa a ser mera opção do proprietário, como sugere o artigo 18, §4º do Código Florestal; se há dispensa da averbação e a obrigatoriedade reside na comprovação do registro da reserva legal junto ao CAR, e, portanto, condicionante à prática de qualquer ato na matrícula do imóvel ou se bastará ao proprietário a comprovação do protocolo de inscrição no CAR para regularidade ambiental do imóvel rural.

Observa-se das informações constantes no sítio do CAR que¹⁴ “De acordo com a Lei n. 12.651/2012, a inscrição da propriedade ou posse no CAR é o primeiro passo para a sua regularização ambiental”.

De qualquer modo, certo é que todo o procedimento de inscrição e registro é burocrático e extremamente trabalhoso.

A Instrução Normativa n. 2/2014 do Ministério do Meio Ambiente é altamente técnica e requer conhecimento específico (não apenas jurídico) para interpretá-la.

Toda e qualquer inscrição somente é disponibilizada por meio eletrônico no portal do Cadastro Ambiental Rural, onde o proprietário deverá baixar o Módulo de Cadastro, baseando-se no Estado de localização do imóvel rural e preencher uma série de dados (incomuns) que lhe são exigidas.

13 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. PCA n. 0002118-22.2013.2.00.0000. Relatora: Conselheira Ana Maria Duarte Amarante Brito. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ecnj/consulta_processo.php>. Acesso em 20 abr. 2015.

14 BRASIL. Cadastro Ambiental Rural – CAR. Disponível em: <<http://www.car.gov.br/#/suporte>>. Acesso em 20 abr. 2015.

Também deverá possuir uma farta documentação, que envolve conhecimentos técnicos muito peculiares, como¹⁵:

planta georreferenciada da área do imóvel, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel e o perímetro das áreas de servidão administrativa, e a informação da localização das áreas de remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das áreas de uso restrito, das áreas consolidadas e, caso existente, a localização da Reserva Legal .

E em se tratando de pequena propriedade ou posse rural familiar, que desenvolva atividades agrossilvipastoris, bem como das terras indígenas demarcadas e das demais áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais, que façam uso coletivo do seu território¹⁶:

croqui, indicando a área do imóvel rural, as Áreas de Preservação Permanente, as áreas de remanescentes de vegetação nativa que formam a Reserva Legal, as áreas de servidões administrativas, áreas consolidadas e as áreas de uso restrito, quando houver.

Denota-se, portanto, que o proprietário de imóvel rural deverá ter acesso eletrônico ao mundo virtual para que possa obter os formulários padrões disponibilizados e dificilmente conseguirá, por si só, regularizar sua propriedade sem contar com profissionais altamente habilitados, já que há a necessidade de enquadrar sua propriedade em uma classificação apresentada pela Instrução Normativa n. 2/MMA bem como formular um mapeamento específico de sua propriedade, fazendo constar dados estritamente técnicos.

Segue-se, então, à análise da inscrição e documentação apresentada, que não se pode cogitar, utopicamente, tratar-se de um trabalho a curto prazo, principalmente pelo fato de que a análise de toda documentação é de responsabilidade de pessoal pertencente a órgão estadual, distrital ou municipal competente, nos termos do artigo 42 da Instrução Normativa n.2/2014 do Ministério do Meio Ambiente.

Dessa forma, o tempo é um fator importante para o proprietário, pois a gestão financeira de seu imóvel dependerá do sucesso da regularização ambiental de sua propriedade.

¹⁵ BRASIL. Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente n. 2, de 06 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.car.gov.br/leis/IN_CAR.pdf>. Acesso em 20 abr. 2015.

¹⁶ Ibid.

Trata-se de um processo dispendioso, já que as exigências legais são muitas e a contrapartida é pequena. A exigüidade do prazo da lei¹⁷, atrelada à falta de mão de obra especializada na elaboração dos referidos mapas, torna ainda mais caro todo o procedimento.

3. MECANISMOS DE TUTELA PARA ADEQUAÇÃO DO PEQUENO PRODUTOR RURAL ÀS EXIGÊNCIAS DO CÓDIGO FLORESTAL.

O Código Florestal não eximiu a pequena propriedade ou posse rural de cumprir as exigências legais, mas tão somente atenuou alguns pontos, o que de toda forma mantém grande parte do custo operacional acima descrito, inviabilizando a atividade do pequeno produtor em vários aspectos, principalmente aqueles relativos ao crédito rural de que tanto necessita.

Assim, em virtude da hipossuficiência técnica, jurídica e financeira do pequeno produtor, é imprescindível criar mecanismos e meios para solucionar o referido problema.

Diante da atual conjuntura, o melhor órgão para atender tal demanda é a Defensoria Pública, que por lei tem o dever de proporcionar uma assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, prestando as duas funções características da advocacia: a de consultoria e a de representação, não só perante os órgãos do judiciário, mas também extrajudicialmente.

Para corroborar esta posição, é importante destacar o modelo criado pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, através da Resolução n. 309, de 03.09.2007, no qual atuou no Projeto das Microbacias Hidrográficas, criando os Estatutos Comunitários de Conduta (ECC), que tinham por objetivo ajudar as comunidades rurais envolvidas no projeto na melhoria da percepção ambiental, resolvendo conflitos e buscando a autorregulação por parte dos agricultores familiares.

¹⁷ A inscrição no CAR é obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, devendo ser requerida no prazo de 1 (um) ano contado da sua implantação, nos termos do artigo 29, §3º da Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal) c/c artigo 64 da Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente n. 2, de 06 de maio de 2014.

No referido projeto agricultores escolhidos pela própria comunidade foram capacitados pelos Defensores Públicos da comarca onde situava-se a microbacia hidrográfica, tanto em relação aos aspectos relativos à legislação ambiental, quanto no uso das normas de prevenção de conflitos e no processo de construção normativa, sempre utilizando metodologias de fácil absorção popular.

Portanto, para atender a exigência do Código Florestal para criação das áreas de reserva legal, somente projetos deste tipo serão capazes de ajudar aos pequenos produtores a regularizar as suas propriedades, já que a Defensoria Pública poderá dar o suporte jurídico para compreensão da lei e de suas exigências.

Também é plenamente viável a formação de parcerias com outros órgãos, inclusive aqueles ocupantes do chamado Terceiro Setor, conjunto de entidades da sociedade civil com fins públicos e não lucrativas capazes de prestarem ações solidárias às camadas populares onde nem sempre o Estado consegue atuar com eficiência.

4. ENTRAVES BUROCRÁTICOS CRIADOS PARA TRANSFERÊNCIA DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA RURAL E PERCEPÇÃO DE BENEFÍCIOS E INCENTIVOS GOVERNAMENTAIS.

Antes da implementação do Cadastro Ambiental Rural restava claro a obrigatoriedade da averbação da reserva legal junto à matrícula do imóvel, nos termos do artigo 18, §4º do Código Florestal e do artigo 167, inciso II, item 22 e artigo 169 da Lei 6.015/73, sendo esta averbação requisito condicionante à transferência imobiliária e percepção de benefícios e incentivos governamentais.

Tanto que, no âmbito do Tribunal de Justiça deste Estado, foi editado o Aviso 622/2013¹⁸ no sentido de alertar os Serviços de Registro de Imóveis acerca da obrigatoriedade da averbação das áreas de reserva legal, enquanto não estivesse implementado o Cadastro Ambiental Rural, baseando-se na decisão liminar¹⁹ proferida no Procedimento de Controle Administrativo (PCA) nº 0002118-22.2013.2.00.0000 do Conselho Nacional de Justiça.

Ocorre que, mesmo com a implementação do CAR pela Instrução Normativa do Meio Ambiente n. 2, de 06 de maio de 2014 e a decisão definitiva proferida nos autos do Procedimento de Controle Administrativo (PCA) nº 0002118-22.2013.2.00.0000, o impasse não foi resolvido.

Tal imbróglio se deve, inicialmente, a uma interpretação literal tanto do artigo 18, §4º do Código Florestal²⁰ quanto da decisão²¹ em comento. Isso porque, ambas redações revelam que é o registro da Reserva Legal no CAR que desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis.

Sendo o registro no CAR o elemento que faculta ao proprietário de imóveis rurais averbar a reserva legal junto à matrícula do imóvel, certo é que, caso não haja o registro propriamente dito - inscrição, análise da documentação e aprovação pelo pessoal do CAR -

¹⁸ Aviso 622/2013: Avisa aos Serviços de Registro de Imóveis que o Conselho Nacional de Justiça proferiu decisão liminar no sentido da obrigatoriedade da averbação das áreas de reserva legal, enquanto não estiver implementado o Cadastro Ambiental Rural previsto na Lei nº 12.651/2012 (Novo Código Florestal).

¹⁹ A aplicação do princípio da preservação ao caso em tela não autoriza, portanto, outra interpretação que não a que exija dos proprietários, enquanto ainda não estiver plenamente em funcionamento o Cadastro Ambiental Rural, a averbação no Registro de Imóveis da área de Reserva Legal. Plena, portanto, a plausibilidade jurídica invocada pelo requerente. Presente, também, o perigo na demora, tendo em vista que, por ora, ainda sem o Cadastro Rural, a faculdade do registro transforma-se em isenção, o que, em muito, prejudicaria o meio ambiente, é o que se extrai do PCA/CNJ n. 0002118-22.2013.2.00.0000 da relatoria da Conselheira Ana Maria Duarte Amarante Brito.

²⁰ O registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis, sendo que, no período entre a data da publicação desta Lei e o registro no CAR, o proprietário ou possuidor rural que desejar fazer a averbação terá direito à gratuidade deste ato.

²¹ Ao tempo em que estabelece a nova forma de registro e fiscalização, a norma prescreve clara e indiscutível condição para a dispensa da averbação no Cartório de Registro de Imóveis. De acordo com sua interpretação literal, apenas o registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis, ou seja, o registro no Cadastro Rural é fator crucial para a total aplicação do preceito legal. Se não há o registro/cadastro, permanece a obrigação imposta na Lei nº 6.015/73 para averbação na matrícula do imóvel, pois o Novo Código Florestal não preconiza liberação geral e abstrata.

mas tão somente o protocolo junto àquela instituição, estará o Registrador obrigado a exigir o ato notarial da averbação da reserva legal.

De outro modo, estará o proprietário impossibilitado de promover qualquer transferência imobiliária e perceber quaisquer benefícios e incentivos governamentais sem que proceda à regularização ambiental de suas terras, já que fatalmente haverá exigências a serem cumpridas junto ao Serviço Extrajudicial.

Tais apontamentos ainda não restam esclarecidos no âmbito dos nossos Tribunais e indicam que exigir do proprietário o registro efetivo da reserva legal no CAR, não seja a melhor solução, posto que, a expedição do documento de regularização ambiental exige procedimento para cujo cumprimento o próprio Estado não dispõe de mecanismo eficiente.

Deve-se considerar a possibilidade de se autorizar a prática de atos na matrícula do imóvel mediante a mera comprovação pelo proprietário de que protocolou a documentação necessária, em consonância com o art. 14, §2º do Código Florestal ao dispor que²²:

§ 2º Protocolada a documentação exigida para a análise da localização da área de Reserva Legal, ao proprietário ou possuidor rural não poderá ser imputada sanção administrativa, inclusive restrição a direitos, por qualquer órgão ambiental competente integrante do Sisnama, em razão da não formalização da área de Reserva Legal.

A Consolidação Normativa da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – Parte Extrajudicial, no artigo 598, com a redação dada pelo Provimento CGJ n.º 18/2015, publicado no D.J.E.R.J. de 04/05/2015, caminhou no sentido de exigir do registrador condicionar a prática de qualquer ato na matrícula do imóvel rural à comprovação do registro no CAR ou de protocolo de toda a documentação junto ao órgão ambiental. Mas fixou no §1º do referido artigo que somente o registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no serviço do Registro de Imóveis.

²² BRASIL. Lei n.º 12.251, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651compilado.htm>. Acesso em: 20 abr. 2015.

A par disso, remanesce também, nas decisões proferidas pelas Cortes Superiores, como apresentado no capítulo 2 deste trabalho, a exigência da averbação da reserva legal junto à matrícula do imóvel para concessão da isenção do ITR e da exclusão da área de reserva legal do cálculo da produtividade do imóvel.

CONCLUSÃO

A exigência da fixação da reserva legal dentro das propriedades imobiliárias rurais realça a vital importância conferida à preservação do meio ambiente para a sociedade, incluindo a sobrevivência do ecossistema vegetal não somente para o país, mas benefícios à humanidade.

A reserva legal, apesar de fixar encargos aos proprietários de imóveis rurais, muitas vezes incompreensíveis, facilita o planejamento ambiental e econômico do uso e ocupação do imóvel rural, de modo sustentável, equilibrado e com consciência. Resguarda-se, assim, para o amanhã, aquilo que o ambiente ainda possui e se procura regenerar aquilo que o homem destruiu.

Verifica-se pelo trabalho apresentado que a regularização ambiental da propriedade junto ao CAR, muitas vezes seguida de um compromisso do proprietário de terras, é pré-requisito para acesso à emissão das Cotas de Reserva Ambiental e aos benefícios previstos nos Programas de Regularização Ambiental – PRA e de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, definidos pela Lei 12.651/12.

Embora ainda se observe a relutância dos proprietários de terras rurais em se adequarem a um novo sistema, que muitas vezes exige sacrifícios, a regularização ambiental é o caminho ideal para uma sociedade que pretende tornar viável a vida terrestre.

E se por um lado existem encargos burocráticos, o Poder Público garantiu benefícios e incentivos para aqueles que promovem a regularização ambiental, como a possibilidade de regularização das APP e/ou Reserva Legal vegetação natural suprimida ou alterada no imóvel rural, sem autuação por infração administrativa ou crime ambiental e suspensão de sanções em função de infrações administrativas por supressão irregular de vegetação em áreas de APP, Reserva Legal e de uso restrito, cometidas até 22/07/2008; obtenção de crédito agrícola e contratação de seguro agrícola em melhores; dedução das APP's, de Reserva Legal e de uso restrito base de cálculo do ITR; linhas de financiamento para iniciativas de preservação de vegetação e flora nativas ameaçadas de extinção, manejo florestal e agroflorestal, ou recuperação de áreas degradadas e isenção de impostos para os principais insumos e equipamentos utilizados para os processos de recuperação e manutenção das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. *Direito Ambiental Esquematizado*. 5. ed. São Paulo: Método, 2014.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/documents/10136/1442401/16-05-2013.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. Cadastro Ambiental Rural – CAR. Disponível em: <<http://www.car.gov.br/#/suporte>>. Acesso em: 20 abr. 2015

_____. Conselho Nacional de Justiça. PCA n. 0002118-22.2013.2.00.0000. Relatora: Conselheira Ana Maria Duarte Amarante Brito. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ecnj/consulta_processo.php>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. Decreto n. 7.830, de 17 de outubro de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/perguntas>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente n. 2, de 06 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.car.gov.br/leis/IN_CAR.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2015..

_____. Sistema de Cadastro Ambiental Rural - SICAR. Disponível em: <<http://www.car.gov.br/#/sobre>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AgRg nos EDcl no AResp n. 510.529. Relator: Ministro Humberto Martins. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1351630&num_registro=201401019055&data=20141006&formato=PDF>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no Resp n. 1.301.751. Relator: Ministro Herman Benjamin. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=34367890&num_registro=201200019027&data=20140925&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 20 jan. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AREsp n. 327.687. Relator: Ministro Humberto Martins. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/MON?seq=29190918&tipo=0&nreg=201301087501&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20130610&formato=PDF&salvar=false>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1.240.122. Relator: Ministro Herman Benjamin. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201100461496&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1.367.968. Relator: Ministro Humberto Martins. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/MON?seq=31121220&tipo=0&nreg=201200049293&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20130913&formato=PDF&salvar=false>>. Acesso em: 20 abr. 2015..

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 3540. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+3540%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+3540%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/cx8uow>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Aviso nº 622/2013. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/documents/10136/1442401/16-05-2013.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2015.