



## CADASTRO AMBIENTAL RURAL, SUSTENTABILIDADE E O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL

Alexandre Ricardo Machado<sup>1</sup>  
Edson Ricardo Saleme<sup>2</sup>

### RESUMO

Com a Lei n. 12651, de 2012, tem-se o novo Código Florestal. Este consolidou institutos já existentes, a exemplo do Cadastro Ambiental Rural e também criou o Programa de Regularização Ambiental a ser instituído pelos Estados brasileiros. O objetivo deste trabalho é o estudo desses institutos e como o Programa de Regularização Ambiental pode efetivamente criar condições para diminuir o passivo ambiental brasileiro e pactuar com os proprietários rurais termo de compromisso, essencial para a fiscalização e monitoramento das obrigações assumidas em prol da sustentabilidade rural. Aqui se empregará a metodologia bibliográfica e o método hipotético-dedutivo para efetivação da pesquisa.

**Palavras-chave:** Código Florestal, Cadastro Ambiental Rural, Programa de Regularização Ambiental

## RURAL ENVIRONMENTAL REGISTRATION, SUSTENTABILITY AND THE ENVIRONMENTAL REGULARIZATION PROGRAM

### ABSTRACT

The Law 12651, of 2012, is the Brazilian Forest Code. This statute has consolidated existing institutes, such as the Rural Environmental Registry and created the Environmental Regularization Program, which should be established by the states. The objective of this work, with bibliographic methodology and hypothetical-deductive method, is the study of these institutes and how the Environmental Regularization Program can effectively create conditions to improve the environmental protection system. There is a compromise term made by landowners and State, essential for the supervision and monitoring of the obligations assumed in the face of the schedule.

**KEYWORDS:** Forest Code, Rural Environmental Registry, Environmental Regularization Program

<sup>1</sup> Doutorando em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos - UNISANTOS, São Paulo (Brasil). Professor no Curso de Gestão Portuária na Faculdade de Tecnologia Rubens Lara - Baixada Santista - FATEC, São Paulo (Brasil). E-mail: alexandre@alexandremachado.com.br

<sup>2</sup> Doutor em Direito do Estado, é professor do Curso stricto sensu (Mestrado e Doutorado) em Direito Ambiental Internacional na Universidade Católica de Santos – UNISANTOS, São Paulo (Brasil). E-mail: ricasal@uol.com.br



## INTRODUÇÃO

O atual Código Florestal Brasileiro, Lei 12.651, de 2012, possui instrumentos fundamentais para que seus objetivos possam ser atendidos: o Cadastro Ambiental Rural (CAR), os Programas de Regularização Ambiental (PRAs) estaduais, indicadores do processo de regularização e os termos de compromisso que geralmente os acompanham e que conterão os pactos gerados com o possuidor ou proprietário do imóvel.

Na verdade, é fundamental que o Brasil possa ter um banco de dados compatível com a preocupação ambiental que atinge toda a nação, sobretudo diante do processo de desmatamento excessivo, degradação de áreas naturais, introdução de culturas exógenas prejudiciais ao ecossistema. Certamente é fundamental a existência de um banco de dados como o CAR já que outras formas previstas anteriormente não tiveram qualquer êxito, tal como o RQMA, previsto na Lei nº 6938, de 1981, sem nenhuma previsão de publicação. O Sicar (Sistema Nacional de Cadastramento Ambiental Rural) já possui em seu cadastro cerca de 90% da área passível de cadastramento nacional. Este é atualmente a principal fonte do Sinima (Sistema Nacional de Informações do Meio Ambiente), já que as autoridades governamentais pouco contribuíram para que outras formas fossem efetivamente implementadas.

Na verdade, o Cadastro Ambiental Rural é um primeiro passo em prol da regularização de áreas rurais sem registros atuais e que deveriam ser objeto de cadastramento, sobretudo em face do atual estado ambiental dessas propriedades. Diante do grande avanço logrado pelo cadastramento de posses e propriedades rurais, ainda é necessário que os estados, avancem nos termos de compromisso com os proprietários rurais a fim de concretizar os Programas de Regularização Ambiental PRA, a fim de que se consignem as regras que nortearão o processo de regularização. Neste diapasão sim é possível que o SINIMA possa ter nesses instrumentos os elementos que faltavam para se ter uma fonte segura de cadastro e situação de propriedades rurais e seu estado ambiental.

Ainda que haja otimismo em face do elevado número de cadastros realizados pelos órgãos estaduais, a falta de regulamentação dos PRAs pelos estados gera instabilidade no sistema que deveria contribuir de maneira positiva em termos de sustentabilidade e produtividade. Talvez a ausência de regras que possam definir adequadamente os PRAs geram também novos impasses em termos do que efetivamente deve ser efetivado gerando discussões



jurídicas que nada mais fazem do que inviabilizar uma agenda positiva em termos de cadastramento e regularização.

O que se observa na atualidade é que os Estados reiteradamente adiam a edição de critérios dos programas de regularização ambiental para seus territórios. Ainda faltam Estados para instituir e regulamentar o Programa de Regularização Ambiental [PRA]. Nessa situação o proprietário rural possui dúvidas quanto às regras que estará sujeito. Ao contrário do CAR, cujo prazo já era sabido, inclusive com possibilidade de sua extensão, o PRA é de iniciativa dos Estados. Esses entes federativos devem tomar a frente, mesmo com escassez de recursos para viabilizar a normatização de regularização das propriedades com passivo ambiental.

A adesão ao PRA estabelece de antemão como se viabilizar compromissos em termos de regularização de passivos em Áreas de Preservação Permanente assim como em áreas que se tenham demarcado as reservas legais, exigidas das propriedades rurais nos diversos biomas nacionais.

Importante a regularização dessas posses e propriedades rurais com passivos ambientais, pois a fim de se viabilizar a permissão da continuidade do uso consolidado em APP, além da necessária inscrição no CAR, o proprietário ou posseiro deveria aderir ao Programa de Regularização Ambiental. Por este meio também promoveria a restauração de faixas obrigatórias dessas áreas impostas pela Lei. Não somente as APPs possuem tratamento diferenciado, a Reserva Legal também foi tratada de forma especial. As regras permitem não somente a recomposição como a compensação em áreas excedentes dentro do mesmo bioma. Podem, inclusive, ser realizada em outro Estado. As áreas convertidas após 22 de julho de 2008 possuem regras mais rígidas. Nessas hipóteses as APPs e RLs devem ser cumpridas integralmente, sem a possibilidade de usar as flexibilidades de quem converteu áreas até essa data.

O intuito deste trabalho é a análise do Decreto 8.235/2014, que aprovou regras de caráter geral sobre os PRAs, as regras gerais do Cadastro Ambiental Rural e os futuros desafios que alguns estados estão tendo para se adaptar as regras em face de suas peculiaridades locais, considerando ainda particularidades climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais. Os benefícios do Código Florestal têm prazo certo para se concretizar. Se o imóvel não for cadastrado ele poderá não ter penalidade. Porém, perde os benefícios do crédito financeiro entre outros benefícios contidos no Código Florestal, tal como a adesão ao PRA que é fundamental para solucionar passivos ambientais e outros problemas ambientais.



As questões que aqui se discutem são: o CAR é um programa que pode ser considerado efetivo diante da realidade nacional brasileira? Como os estados da federação têm criado seus PRAs para que haja viabilidade econômica para os possuidores e proprietários rurais? Quais as principais dificuldades enfrentadas para se cumprir as regras propostas por meio do Decreto 8235/2014?

Aqui se empregará o método científico hipotético-dedutivo objetivando abordar de maneira clara as hipóteses de forma que expressem os problemas correntes relacionados à aplicação do CAR e do PRA nos Estados da Federação. Ao final serão deduzidas considerações finais que podem falsear ou confirmar as hipóteses indicadas. O procedimento técnico será a análise legislativa e estudo bibliográfico com o intuito de se buscar subsídios para o que se quer aqui produzi.

## 1. O CADASTRO AMBIENTAL RURAL NO CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO

A Constituição brasileira é clara ao estabelecer no art. 23<sup>caput</sup> competência concorrente à União, Estados, DF em matéria de direito econômico, florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição. A Lei n. 12.651/2012, revogadora do Código Florestal, anterior trouxe novos dispositivos acerca da proteção da vegetação nativa, áreas de preservação permanente, bem como instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

O patrimônio ambiental natural é formado pelo conjunto de bens ambientais que, nas palavras de Milaré (2013, p. 511-512) consiste no conjunto de “...recursos naturais de origem biótica ou abiótica, que ordinariamente mantém inter-relações se inseridos num determinado ecossistema, são bens ambientais considerados *res communes omnium*.”

Esses bens formam um bem maior, cujo objeto específico é o meio ambiente sustentável que, na sociedade atual, é garantido por meio de legislação especial que exige do proprietário a manutenção da propriedade em adequado nível de conservação, garantindo sua sustentabilidade. Nesse diapasão a propriedade rural já possuía normas específicas. Porém, o atual Código trouxe dispositivos novos e que prescrevem um cuidado a esses itens fundamentais, além de exigir do proprietário medidas positivas a fim de recuperar áreas degradadas ou mesmo alteradas.

O Cadastro ambiental não é uma inovação do Código Florestal. Não é uma novidade, pois já existia em estados em que havia necessidade em sua implantação. Nos estados do Mato



Grosso Roraima e Pará, já existe esse mecanismo há muito tempo, não obstante tenham tido alguma dificuldade para se adequarem corretamente ao sistema. A inovação trazida pela Lei é a obrigatoriedade dessa implementação ser efetivada em todos Estados. É frequente que haja dificuldade no cadastramento de imóveis rurais, pois apresentam peculiaridade que dificultam sua fiscalização e acompanhamento de atividades. Entre as dificuldades que se encontram nos imóveis rurais, a mais complexa foi solucionada por meio do georeferenciamento, que se presta ao exato dimensionamento das divisas e confrontações. Outro aspecto complexo é o diagnóstico do passivo ambiental eventualmente existente na propriedade rural. Todos esses elementos foram objeto de reflexão pelos legisladores e técnicos que elaboraram o texto, sobretudo porque já se tinha extrema dificuldade em se indicar a localização da reserva legal na propriedade ou posse rural.

Atualmente, o Cadastro é avaliado como extremamente positivo em nossa legislação. Trennepohl (2013, p. 308 -316) opina que o Cadastro Ambiental Rural é um avanço considerável na legislação brasileira. Aclara igualmente que não é uma inovação da Lei nº 12.651, de 2012, pois esse cadastro já estava previsto no Decreto 7.029, de 10 de dezembro de 2009, como instrumento do Programa Mais Ambiente. O objetivo dele, como reafirma o autor, é “promover e apoiar a regularização ambiental de imóveis rurais por intermédio do compromisso dos proprietários ou posseiros de recuperar as Áreas de Preservação Permanente eventualmente degradadas e averbar a Reserva Legal.”

O Decreto n. 7830, de 2012, regulamenta o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (Sicar), consignado no novo Código Florestal. Seu principal objeto é uma normatização do Cadastro Ambiental Rural (CAR). O propósito desse Cadastro é criar um registro nacional no âmbito do SINIMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), que tem como finalidade essencial a criação de uma base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental, econômico e sobretudo combate ao desmatamento. Esse cadastro em nível nacional deve ser acompanhado pela legislação estadual, por meio do seu respectivo conselho do meio ambiente, de modo a se definir as ações de baixo e alto impacto na região, de acordo com suas peculiaridades locais.

Uma das funções do CAR é a disponibilização de dados na internet sobre a regularização ambiental dos imóveis rurais em todo o território nacional. Além disso, o Código Florestal dispensa a averbação da reserva legal no registro imobiliário, o que denota a importância do Cadastro no âmbito legal. Para auxiliar os órgãos estaduais nesse mister, o



Ministério do Meio Ambiente disponibiliza um banco de imagens destinadas ao mapeamento das propriedades e posses rurais para a composição desse banco de dados do sistema de informações geográficas.

As declarações do CAR são feitas pelo proprietário ou possuidor rural que tem responsabilidade integral sobre o que declarar. O Cadastro contempla dados pessoais do proprietário ou possuidor. Com essa inscrição, esclarece Lucas de Souza Lehfeld et al (2015, p.196) será emitido recibo confirmando o cadastramento. Após esta etapa se segue a fase de análise dos dados declarados, cuja responsabilidade é do órgão ambiental estadual, distrital ou municipal. O órgão ambiental poderá fazer vistorias na área objeto do cadastro, bem como exigir outros documentos informados pelo declarante. É possível que a exibição de documentos ocorra no campo virtual, se assim o órgão permitir. Se existir alguma inconsistência o proprietário será chamado a prestar esclarecimentos ou mesmo a correção das informações prestadas, inclusive quanto ao estado de seu imóvel.

A localização da reserva legal informada depende da aprovação do órgão ambiental a cargo do CAR, após a aprovação do órgão do SISNAMA. A localização da reserva legal também deverá ser informada e, como referido, deve-se indicar o “estado do imóvel”, ou seja, como está a conservação das reservas naturais ou mesmo do bioma existente em sua superfície. Este é o diagnóstico do passivo ambiental. Diante da condição do ecossistema nacional, a alternativa de criação de um cadastro em que o proprietário ou possuidor tem incentivos na regularização de recomposição de áreas desmatadas parece algo bem positivo. Como será observado, o PRA é o instrumento para essa viabilização.

## **2. REGULAMENTAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL PELOS ESTADOS**

A elaboração de normas da esfera estadual com o objetivo de se regularizar o CAR deve ter como passo inicial a análise do bioma ou dos biomas existentes na circunscrição do Estado e, com isso, estabelecer um mapa com regiões que possam receber atividades com maior ou menor impacto ambiental. Assim, a partir do que se encontra geograficamente na superfície do solo, inclusive com a percepção da densidade demográfica dos diversos pontos existentes na área considerada. Certamente, estudos prévios efetivados por equipes profissionais habilitados podem proferir opinião acerca das condições do ambiente e assim verificar o grau de impacto que determinadas atividades possam causar se ali desenvolvidas.



Destacam de maneira correta Freitas e Franco (2013, p.421-433) que tanto o Programa de Regularização Ambiental, quanto o Cadastro Ambiental Rural, não constituem exatamente inovações, posto que já faziam parte do Programa do Governo Federal Mais Ambiente, trazidos por meio do Decreto 7029/2009, revogado pelo Decreto n. 7830, de 2012. Esse programa já previa a possibilidade de suspensão da punibilidade das infrações que o proprietário ou possuidor rural fossem autuados por problemas gerados nas APPs e RL, sob sua responsabilidade.

As novas diretivas dadas pela legislação florestal foram objeto de diversas críticas, da qual sublinha-se a de GRANZIERA (2014, p. 519) que, com propriedade, afirmou que o conteúdo desses Decretos que culminaram com a aprovação do Código Florestal vigente, diante de seus permissivos, viabilizou acordo político com o intuito de evitar a imposição de penalidades, pois “...priorizou uma realidade brasileira de desrespeito à Lei propondo soluções imediatistas, em detrimento das futuras gerações e fez escárnio das prescrições constitucionais tais como a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa...” Ainda que tudo isso contribua com o desmatamento e com as inúmeras lutas em prol de um desenvolvimento sustentável, o CAR e o PRA tem sido muito necessário para, pelo menos, buscar fórmulas de se evitar o contínuo desmatamento, cuja prática reiterada gera situações alarmantes de destruição da flora e fauna brasileiras.

ELLOVITCH & VALERA, (2013, p.7) reiteram esse posicionamento afirmando que esses institutos foram criados para que os proprietários ou possuidores rurais que cometam infração ou crime ambiental, ocorridos até 22 de julho de 2008, tenham a possibilidade de não sofrerem penalidade. Servem, portanto, como instrumentos para consolidação de atos ilícitos e também viabilizam a continuidade de atividades *agrossilvipastoris*<sup>3</sup>, de ecoturismo e resorts em áreas antes protegidas ambientalmente, pela legislação previamente existente. Nesse sentido, violam os princípios da isonomia, separação dos poderes, da tríplice responsabilidade ambiental, da prevenção.

Ainda que a legislação florestal seja objeto de críticas reiteradas na doutrina e mesmo da jurisprudência a regulamentação do CAR, que já existia, foi incluída de maneira acertada, inclusive com a viabilização de um programa para estabelecer prazos para a correção de passivos ambientais.

<sup>3</sup> Florestas com agricultura e pecuária simultânea ou sequencial.



O conselho do meio ambiente de cada Estado deve definir ações ou possíveis atividades consideradas de menor impacto ambiental para aquela localidade, a fim de se indicar as possibilidades de uso do solo. Aliás esta é uma de suas obrigações estabelecidas na Lei Complementar 140, de 2011. Nos termos do prescrito pelo art. 7º, I deve o Estado “formular, executar e fazer cumprir, em âmbito nacional, a Política Nacional do Meio Ambiente”; e nos termos do inciso XIII deve ainda “exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União.”

O inciso 8º da Lei Complementar 140/2011 também impõe que os Estados devem efetivar de maneira positiva a Política Nacional do Meio Ambiente e outras políticas nacionais que estejam à cargo desses entes federativos, tais como promover a política estadual, o licenciamento de atividades impactantes, aprovar a supressão de vegetação. Delegou-se aos Estados e não aos Municípios a outorga de atos que autorizem supressões ou manejos em imóveis situados em sua circunscrição.

Um dos mecanismos de regulação do uso do território, nos termos da Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento no sentido de se melhor estabelecer o conceito de “desenvolvimento sustentável” como bem sublinhou André Lima (2006, p.48), é a eficácia no uso dos recursos de maneira a se despende menos matéria prima e menos energia; também preocupação em manter a diversidade de recursos e condições políticas e sociais. Ainda remarca que a descentralização seria a maneira mais adequada de se tomar as decisões relacionadas ao planejamento local, motivo pelo qual o Estado é importante no processo regulatório.

Destarte, por meio do planejamento, incentivo, fiscalização, controle e fomento é possível se estabelecer políticas positivas em curto, médio e longo prazos pelos entes estatais. Essa é a dinâmica da gestão territorial por meio de instrumentos políticos, econômicos, administrativos e jurídicos necessários à indução ou desestímulo que podem estabelecer os entes federativos na ocupação territorial.

Instrumento cuja consulta não pode faltar em termos de qualquer regulamento estadual é a do zoneamento ecológico-econômico, a cargo desses entes federativos. É possível que seja até ser assemelhado ao zoneamento ambiental previsto no inciso II do art. 9º da Lei 9.638, de 1981, porém seu escopo, nos termos do art. 2º do Decreto 4297/02 é diferenciado. Nas palavras de André Lima (2006, p. 122) seu principal escopo é subsidiar os entes federativos na elaboração de planos regionais. Ademais, sua elaboração leva em consideração os princípios da



função socioambiental da propriedade, da prevenção, da precaução, do poluidor pagador, do usuário pagador, da participação informada, do acesso equitativo e da integração. Considerando que os Estados já possuem sua ZEE, com ele já se tem os passos iniciais para se estabelecer parâmetros de definição de áreas que podem ser mais ou menos impactadas, dependendo da respectiva fragilidade ambiental do bioma.

Conforme bem destacou o Centro de Inteligência em Florestas (Cartilha, 2017), o novo código florestal brasileiro não estabeleceu normas gerais aos estados ou pelo menos às regiões delimitadas por grandes biomas para se elaborar uma legislação adequada à necessidade atual, a responsabilidade de ajustá-las às realidades locais. Outra expectativa frustrada diante dessa nova legislação era de que algumas situações geradoras de conflito na atualidade, como as Áreas de Preservação Permanente, fossem tratadas de maneira própria, de forma a estabelecer padrões com maior rigor técnico ao invés de uma simples suposição métrica em relação a distância entre as margens, adotada desde os primeiros códigos, em épocas em que os limites tecnológicos não viabilizassem formulação mais apurada.

Assim, os proprietários e possuidores rurais ficam novamente à mercê de interpretações pessoais de engenheiros e outros profissionais da área, que sejam designados para a medição de locais determinados. Com essa mesma formulação a insegurança jurídica não lhes permite que a legislação tenha realmente a finalidade que lhe quis dar o legislador: precisão técnica para estabelecer lindes precisos para a proteção de áreas naturais.

Nos termos do que estabelece o art. 29, parágrafo 1º da Lei 12.651/2012, a inscrição do imóvel rural no CAR deve ser feita preferencialmente no órgão estadual ou municipal, com exigências aos proprietários consignadas nos incisos do referido parágrafo. A inscrição no CAR é fundamental para a regularização de todo e quaisquer imóveis rural, sobretudo para fins de financiamento.

Outro ponto que se deve esclarecer é que a Lei 12.651, de 2012, além de ter criado institutos novos, revigorou o combalido e enfraquecido Sinima – Sistema Nacionais de Informação do Meio Ambiente. O CAR é fundamental para a base de dados de propriedades rurais em todo o Brasil e conta com a colaboração de todos os órgãos do Sisnama. O artigo 73 da referida Lei esclarece que os órgãos centrais e estaduais do Sisnama criarão indicadores de sustentabilidade, a serem publicados semestralmente, com vistas a aferir a evolução de eventuais recomposições e outras formulas de reconstituição viabilizadas pelo PRA, que a seguir será observado.



Diante do panorama indicado, os Estados têm grande responsabilidade na formulação da política ambiental, que será a base para a formulação de regras próprias, inclusive o estabelecimento de programa de regularização ambiental. É verdade que os Estados possuem ZEE que podem facilitar, em um primeiro momento, como mecanismo confiável para a verificação de zonas que possam receber empreendimentos com maior ou menor impacto ambiental ou ainda fórmulas de compensação, quando viáveis.

### 3 – IMPORTÂNCIA DO PRA E SUA REPERCUSSÃO

O Código Florestal, como bem assinalou Guilherme Purvim Figueiredo (2012, p.320), resistiu até 2012 às investidas do grupo ruralista dominante, que desde a época da colonização brasileira ainda domina. A legislação anterior, a Lei 4771, de 1965, durou 47 anos e ainda serviu para a proteção dos remanescentes de ecossistemas expressamente relacionados no art. 225, parágrafo 4º, da Constituição brasileira, entre outros: a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica e o Pantanal Matogrossense.

Nesses anos, desde a publicação do Código Florestal anterior, a legislação sobre o regime florestal e áreas rurais seguiram firmes, mesmo diante de investidas contra os ecossistemas por diversos grupos e agentes. Porém, o novo Código surgiu e novas disposições foram estabelecidas com o fito de estabelecer medidas protetivas ao ambiente e aos biomas existentes no País.

O Programa de Regularização Ambiental (PRA) exige que o proprietário se inclua no CAR, registro público eletrônico, disponível em todos os estados da Federação, obrigatório para todos os imóveis rurais. Deve-se instruir esse Cadastro com os dados do proprietário, possuidor ou responsável pelo imóvel. É necessário que se inclua planta georreferenciada<sup>4</sup> do perímetro imobiliário com as respectivas coordenadas GPS, com a inclusão das áreas de preservação e da reserva legal. Esta pode ter sido já definida entre órgão do Sisnama e o proprietário previamente.

Caso contrário, deve-se encontrar local adequado para se estabelecer os percentuais da reserva legal, também definidos pelo Código Florestal vigente. Nas palavras de Lehfeld et al (2015, p. 193) esse conjunto de informações sobre o CAR deve ser iniciado por uma conduta ativa do responsável pela área. Há prazo máximo para inscrição, que é de um ano contado de sua implementação. Importante também mencionar que o CAR é exigível também para as

<sup>4</sup> Imagem ou um mapa ou qualquer outra forma de informação geográfica é tornar suas coordenadas conhecidas num dado sistema de referência.



pequenas propriedades rurais ou posses rurais familiares. Os titulares devem apresentar título hábil, identificação do imóvel com planta e memorial descritivo. Neste particular os órgãos do Sisnama estadual teriam possibilidade de auxílio, em vista do custo substancial desse levantamento. Porém, ainda que sejam necessárias a comprovação da propriedade é nítida a informação na legislação de que o CAR não tem intuito de ser fórmula registraria de comprovação de propriedade. A intenção fundamental da norma é acompanhar o cumprimento do regime de tutela das áreas protegidas, viabilizando medidas de planejamento, assim como fiscalização e controle de áreas rurais.

O artigo 59 da Lei 12.651, de 2012, indica que os entes federativos devem, no prazo de um ano, contado a partir da publicação da Lei, implantar programas de regularização ambiental. A inscrição no CAR implicará automaticamente na do Sicar. O responsável pela declaração deve esclarecer a questão do passivo ambiental existente na propriedade. Nos termos do que dispõe o Decreto 8235, de 2014, após efetivada a inscrição, os proprietários poderão proceder à regularização ambiental mediante adesão aos programas de regularização ambiental dos estados e do DF. Pode ser efetivada mediante recuperação, recomposição, regeneração ou compensação. Esta última, somente podem ser aplicadas nas reservas legais no que especifica o parágrafo 5º da Lei 12.651, de 2012.

A partir da inscrição no CAR e da constatação do passivo ambiental o proprietário pode solicitar imediatamente adesão ao PRA. O artigo 4º do Decreto referido informa como os Estados e o Distrito Federal deveriam implementar o programa, deixando claro que os órgãos competentes deveriam firmar um único termo de compromisso por imóvel rural. Nas hipóteses de regularização de compensação em reserva legal, deve-se apresentar documentos comprobatórios necessários.

Impende destacar que durante o prazo de cumprimento do que consta no termo de compromisso fica suspensa a aplicação de sanções administrativas, relacionadas aos fatos que deram causa à celebração do termo de compromisso. Infrações cometidas após a data podem ser objeto sim de penalidade.

Outro aspecto interessante relacionado ao PRA e sua disseminação no território nacional é que para sua propagação e viabilização criou-se o Programa Mais Ambiente Brasil, nos termos do art. Art. 59 da Lei 12.651, de 2012 e do art. 13 do Decreto 8235, de 2014. O propósito desse programa é apoiar, articular e integrar os diversos programas de regularização ambiental dos Estados e do DF, sobretudo com apoio à educação ambiental, assistência técnica



e capacitação de gestores públicos envolvidos com o processo de regularização ambiental de imóveis rurais.

As legislações estaduais contêm alguns avanços, a exemplo do que ocorre com a Lei do Estado de São Paulo n. 15.684, de 2012, que exige o cronograma com a descrição detalhada do objeto e a de execução e de implantação de obras e serviços exigidos com metas bianuais. A homologação deve ocorrer após 12 meses contados do protocolo do Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas. Esse projeto, que pode ter um prazo de até 20 anos, conforme a norma, é considerado, nos termos do seu parágrafo 5º, “confissão irrevogável e irretratável dos fatos e situações nele contidos, podendo, no caso de inadimplência e não havendo possibilidade de regularização, acarretar o ajuizamento da ação judicial cabível, com a finalidade de se ver cumprida a obrigação de fazer...”

Há um trabalho realizado por Rodrigo Lima e Leonardo Munhoz elaborando um guia para orientar e impulsionar o processo de regulamentação dos PRAs nos Estados brasileiros, editado em junho de 2016 (IMPUT BRASIL, 2016). Nesse trabalho os autores fizeram levantamentos em alguns Estados brasileiros e, com base nas regras aprovadas até julho de 2012, comprovou-se que 12 estados brasileiros já estavam com suas normas devidamente aprovadas. No trabalho citou-se que já possuíam PRA os Estados de: São Paulo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Maranhão, Tocantins, Bahia, Paraná, Rondônia, Goiás, Santa Catarina, Rio de Janeiro e Distrito Federal.

De acordo com as regras firmadas pelo Código Ambiental e Decretos, a autoridade competente para a homologação do PRA pode, a qualquer momento, efetivar vistorias no imóvel a fim de averiguar a questão do passivo ambiental ou ainda das compensações, se houver. Caso seja constatada a inadimplência do termo firmado será estabelecido processo administrativo que instruirá ação judicial para se ver cumprida ação de fazer assumida pelo responsável pela área. Observe-se que é possível alterar o compromisso, caso exista evolução tecnológica ou ainda caso fortuito ou força maior.

Outros termos firmados de acordo com a legislação anterior devem ser revistos para se adequarem à nova legislação vigente.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Cadastro Ambiental Rural e o Programa de Regularização Ambiental não foram inovações introduzidas pelo novo Código Florestal. Na verdade, já existiam desde o Decreto 7029/2009, revogado pelo Decreto 7830/2012, cuja principal função era a regularização ambiental de imóveis rurais, que inclusive garantia a suspensão da punibilidade das infrações e também das exigibilidades das multas.

O novo Código Florestal é objeto de diversas críticas, sobretudo por ter amenizado sanções e punições previstas em normas específicas de proteção ambiental. A Lei 12.651, de 2012, viabilizou mecanismos de recomposição e amenização de punição aos proprietários e possuidores rurais que já teriam sido objeto de algum tipo de procedimento por desmatamento ou outra infração de caráter ambiental.

A legiferação pelos entes federativos em termos de matéria ambiental é regulada em nossa Constituição Federal. Ela estabelece, no art. 24, que a União deve estabelecer normas gerais em direito econômico, florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição. Em face das normas gerais da União, os Estados podem complementá-la, de maneira a adequar a legislação em termos de peculiaridades regionais.

O Cadastro Ambiental Rural está estabelecido no Código Florestal e todos os imóveis rurais devem obrigatoriamente se cadastrar. Os órgãos estaduais do Sisnama devem adaptar-se ao Sistema do Cadastro Ambiental Rural – Sicar.

Os imóveis rurais devem atualmente ser regularizados após o necessário georreferenciamento, cuja inclusão na norma se incluiu para o exato dimensionamento das divisas e confrontações da propriedade ou posse rural. Na verdade, com uma inspeção adequada, é efetivado o diagnóstico do passivo ambiental existente na propriedade rural. Uma fórmula considerada suficiente para verificar o quanto a atividade antrópica gerou no decorrer dos anos que se estabeleceu naquela extensão territorial.

O Controle Ambiental que se necessita estabelecer no país deve ter como meta o aprimoramento de instrumentos de licenciamento, monitoramento e fiscalização do desmatamento com fórmulas inovadoras. Uma dessas possibilidades foi a implementação do sistema compartilhado de licenciamento ambiental em propriedades rurais, possibilitando uma inspeção cada vez mais próxima da situação do ativo e passivo ambiental.



Mesmo diante dessas tentativas, sem um êxito considerável, a implantação do CAR buscou ainda um aprofundamento nessas informações no âmbito dos Estados da Federação. Estas ações estão sendo desenvolvidas com êxito. O sítio eletrônico destinado à inscrição, consulta e acompanhamento da situação do imóvel rural do CAR está à disposição de quem quer que o consulte, sempre remarcando que ali não se comprova propriedade do imóvel rural que se indica a inscrição no Incra. O módulo de cadastro ambiental rural é disponibilizado por meio desse mesmo sítio eletrônico para todos os proprietários ou possuidores de imóveis rurais nos Estados que celebraram acordos de cooperação técnica.

Nesse sentido, um dos requisitos fundamentais para que os Estados integrem sua base de dados com o SICAR nacional foi a disponibilização de imagens de satélite, por meio do Ibama, a partir de ampla área geográfica com cobertura em todo o território brasileiro. Este parecia um entrave que teve a sua solução por esse meio. O georreferenciamento era ato considerado de alto custo e mesmo com lei vigente obrigando os imóveis a efetivarem esse ato observou-se considerável omissão por esse motivo.

A inscrição do imóvel rural no CAR, nos termos do Decreto 7830, de 2012, tem natureza declaratória e permanente, de acordo com o art. 6º e impõe ao declarante sanções penais e administrativa na hipótese de informações falsas ou omissas. Uma vez inscrito o imóvel rural recebe permissão para a continuidade de desenvolvimento de atividades econômicas em APP e se permite o computo delas na área de reserva legal. A inscrição no CAR é condição *sine qua non* para adesão de interessados ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), nos termos do art. 11 do Decreto 7830, de 2012.

Os Programas de Regularização Ambiental – PRA, instituídos por meio da Lei 12.651, de 2012, bem como pelos Decretos 7.830, de 2012 e 8.235, de 2014, restringem-se basicamente à regularização das Áreas de Preservação Permanente - APP, de Reserva Legal - RL e de Uso Restrito desmatadas até 22/07/2008 ocupadas por atividades *agrossilvipastoris*. Nesse sentido, é viabilizado um termo de compromisso por meio do qual o possuidor ou proprietário rural se compromete a recuperação, recomposição, regeneração ou compensação do passivo ambiental que tenha afetado a área sob sua responsabilidade. Isto pressupõe previa inscrição no CAR com solicitação expressa de adesão aos Programas de Regularização Ambiental - PRA dos Estados e do Distrito Federal para proceder à regularização ambiental do imóvel.

Com base em levantamento feito em 12 Estados brasileiros, atualizado com as suas respectivas regras é visível o interesse dos proprietários e produtores rurais em se cadastrarem nesse programa. Há alguns Estados, como Minas Gerais e Espírito Santo, que após a criação de



seus CARs informaram que os PRAs seriam futuramente editados. Porém, é evidente que há pressão dos proprietários rurais em se inscreverem nesse Programa, sobretudo para se evitar futuras imposições de penalidade e também obter financiamento no desenvolvimento de atividades em suas propriedades.

A regra para os proprietários que queiram se inscrever no PRA é a adesão a um Termo de Compromisso por cada imóvel rural que possua. Este terá eficácia de título executivo extrajudicial. Esse termo de compromisso vale como uma confissão. Se o proprietário não cumprir as obrigações de acordo com a planilha firmada poderá ser considerado inadimplente. Nesta hipótese, a autoridade administrativa responsável deve proceder ao processo judicial para força-lo a implementar os ajustes dentro da escala firmada.

As dificuldades que os Estados possuem atualmente para plena implementação do programa se resumem basicamente na falta de infraestrutura e pessoal a fim de que os termos de compromisso possam ser efetivamente estabelecidos. É importante que exista equipe que efetivamente faça o levantamento adequado do passivo ambiental. Não é suficiente as declarações. É importante que se estabeleçam condições conjuntas de como aqueles impactos podem ser suprimidos ou mesmo atenuados após uma ação coordenada. Ademais, o proprietário deve ser fiscalizado permanentemente, a fim de que se observe o real cumprimento do cronograma firmado no compromisso. Todos esses elementos sopesam na elaboração do PRA estadual. Vários Estados têm interesse em ingressar no PRA e seus proprietários estão pressionando as autoridades para isso. Tudo depende da mobilização de recursos para a área rural, fundamental para a sustentabilidade brasileira.

## REFERÊNCIAS

ELLOVITCH, Mauro da Fonseca e VALERA, Carlos Alberto. **Manual CEAF/COAMA Novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012)**, 2013. Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: CGB Artes Gráficas, 2013.

EREMBERG, Jean Jacques. **Função social da propriedade urbana: municípios sem plano diretor**. São Paulo: Editora Letras Jurídicas, 2008.

FIGUEIREDO, José Guilherme Purvin de. **Curso de direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

FLORESTAS, Centro de Inteligência. **Cartilha do novo Código Florestal brasileiro**. Disponível em <<http://www.ciflorestas.com.br/cartilha/>>.20.08.2017.



FREITAS, Vladimir Passos de. FRANCO, José Gustavo de Oliveira. **Comentários ao Capítulo XIII, Disposições Transitórias do Código Florestal**. LEME MACHADO, Paulo Affonso e MILARÉ, Edis. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2014.

LEHFELD, Lucas de Souza; CARVALHO, Nathan Castelo Branco de; BALBIM, Leonardo Isper Nassif. **Código Florestal comentado e anotado (artigo por artigo)**. Rio de Janeiro: Forense/Método, 2015.

LIMA, André. **Zoneamento Ecológico-Econômico à luz dos direitos socioambientais**. Curitiba: Juruá, 2006.

LIMA, Rodrigo C.A e MUNHOZ, Leonardo. **PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL (PRAs) um guia para orientar e impulsionar o processo de regulamentação dos PRAs nos estados brasileiros**. Disponível em <[http://www.inputbrasil.org/wp-content/uploads/2016/07/Guia\\_PRAs\\_Agroicone-2.pdf](http://www.inputbrasil.org/wp-content/uploads/2016/07/Guia_PRAs_Agroicone-2.pdf)>. Acesso em 21/08/2017.

MARQUES, José Roberto. **Meio ambiente urbano**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. São Paulo: RT, 2013.

TRENNEPOHL, Curt. **O cadastro ambiental: um avanço do novo Código Florestal**. In “Novo Código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, de 17 de outubro de 2012, à Lei 12.727, de 17.12.2012 e do Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012”. Coord.

MILARÉ, Edis e MACHADO, José Afonso Leme. São Paulo: Ed. Ver dos Tribunais, 2013.