

PROJETO DE LEI Nº , DE 2008

(Do Sr. Homero Pereira)

Altera, acresce e suprime dispositivos das Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 21 de dezembro de 2006, unificando os institutos da servidão florestal e da servidão ambiental.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que “institui o novo Código Florestal”, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que “dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências” e a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que “dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências”, unificando os institutos da servidão florestal e da servidão ambiental.

Art. 2º O art. 9º-A da Lei nº 6.938, de 1981 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 9º-A O proprietário de imóvel, pessoa natural ou jurídica, pode, por instrumento público ou particular, ou por termo administrativo firmado perante órgão integrante do Sisnama, limitar o uso de sua propriedade, em sua totalidade ou parte dela, para preservar, conservar ou

recuperar os recursos ambientais existentes, instituindo servidão ambiental.

§ 1º O instrumento ou termo de instituição da servidão ambiental deve incluir, no mínimo, os seguintes itens:

I – memorial descritivo da área da servidão ambiental;

II – objeto da servidão ambiental;

III – direitos e deveres do proprietário instituidor;

IV – prazo durante o qual a área permanecerá como servidão ambiental.

§ 2º A servidão ambiental não se aplica às áreas de preservação permanente e à reserva legal mínima exigida.

§ 3º A limitação ao uso ou à exploração da vegetação da área sob servidão ambiental instituída em relação aos recursos florestais deve ser, no mínimo, a mesma estabelecida para a reserva legal.

§ 4º Devem ser objeto de averbação na matrícula do imóvel no registro de imóveis competente:

I – o instrumento ou termo de instituição da servidão ambiental;

II – o contrato de alienação, cessão ou transferência da servidão ambiental.

§ 5º Na hipótese de compensação de reserva legal, a servidão ambiental deve ser averbada na matrícula de todos os imóveis envolvidos.

§ 6º É vedada, durante o prazo de vigência da servidão ambiental, a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão do imóvel a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites da propriedade.

§ 7º As áreas que tenham sido instituídas na forma de servidão florestal, nos termos do art. 44-A da Lei nº 4.771, de 1965, passam a ser consideradas, pelo efeito desta Lei, como de servidão ambiental.”

(NR)

Art. 3º A Lei nº 6.938, de 1981 passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 9º-B, 9º- C, 9º- D e 9º- E:

“Art. 9º-B A servidão ambiental poderá ser onerosa ou gratuita, temporária ou perpétua.

§ 1º O prazo mínimo da servidão ambiental temporária é de quinze anos.

§ 2º A servidão ambiental perpétua equivale, para fins creditícios, tributários e de acesso aos recursos de fundos públicos, à Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN, definida no art. 21 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

§ 3º O detentor da servidão ambiental poderá aliená-la, cedê-la ou transferi-la, total ou parcialmente, por prazo determinado ou em caráter definitivo, em favor de outro proprietário, de uma entidade pública ou privada que tenha a conservação ambiental como fim social,.

Art. 9º-C O contrato de alienação, cessão ou transferência da servidão ambiental deve ser averbado na matrícula do imóvel.

§ 1º O contrato referido no *caput* deve conter, no mínimo, os seguintes itens:

I - a delimitação da área submetida à preservação, conservação ou recuperação ambiental;

II - o objeto da servidão ambiental;

II - os direitos e deveres do proprietário instituidor e dos futuros adquirentes ou sucessores;

III - os direitos e deveres do detentor da servidão ambiental;

IV - os benefícios de ordem econômica do instituidor e do detentor da servidão ambiental;

V - a previsão legal para garantir o seu cumprimento, inclusive medidas judiciais necessárias, em caso de ser descumprido.”

§ 2º São deveres do proprietário do imóvel serviente, entre outras obrigações estipuladas no contrato:

I - manter a área sob servidão ambiental;

II - prestar contas ao detentor da servidão ambiental sobre as condições dos recursos naturais ou artificiais;

III - permitir a inspeção e a fiscalização da área pelo detentor da servidão ambiental;

IV - defender a posse da área serviente, por todos os meios em direito admitidos.”

§ 3º São deveres do detentor da servidão ambiental, entre outras obrigações estipuladas no contrato:

I - documentar a descrição minuciosa das peculiaridades ambientais da propriedade;

II - monitorar periodicamente a propriedade para verificar se a servidão ambiental está sendo mantida;

III - prestar informações necessárias a quaisquer interessados na aquisição ou aos sucessores da propriedade;

IV - manter relatórios e arquivos atualizados com as atividades da área objeto da servidão;

V - defender judicialmente a servidão ambiental.”

Art. 9º-D Fica instituída a Cota de Reserva Ambiental - CRA, título representativo de vegetação nativa sob regime de servidão ambiental, de Reserva Particular do Patrimônio Natural ou de reserva legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais mínimos estabelecidos em lei.

§ 1º A emissão de Cota de Reserva Ambiental será feita por órgão estadual integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, mediante requerimento do proprietário e após laudo comprobatório emitido pelo próprio órgão ambiental ou por entidade credenciada, assegurado o controle do órgão federal competente do Sisnama, na forma do regulamento.

§ 2º O regulamento disporá sobre as características, a natureza e o prazo de validade do título de que trata este artigo, assim como os mecanismos que assegurem ao seu adquirente a existência e a conservação da vegetação objeto do título.

§ 3º A Cota de Reserva Florestal emitida nos termos do art. 44-B da Lei nº 4.771, de 1965, passa a ser considerada, pelo efeito desta Lei, como Cota de Reserva Ambiental.

Art. 9º-E O poder público estimulará, por meio de leis específicas, a implantação de servidão ambiental mediante incentivos econômicos proporcionais à área constante na Cota de Reserva Ambiental, entre eles:

I – crédito rural facilitado com taxas de juros menores;

II – limite de financiamento maior;

III – redução da base de cálculo do imposto de renda em decorrência de investimentos na implantação da servidão ambiental;

IV – redução do valor venal do imóvel alienado com servidão ambiental, para efeito de pagamento de imposto de renda referente à ganho de capital;

V – isenção do imposto de renda decorrentes de sua cessão onerosa.

Art. 4º O art. 44 da Lei nº 4.771, de 1965 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 44.

.....
 III - compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, com formações vegetais semelhantes e localizada preferencialmente na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento.

§ 4º Na impossibilidade de compensação da reserva legal dentro da mesma microbacia hidrográfica, deve o órgão ambiental estadual competente aplicar o critério de maior proximidade possível entre a propriedade desprovida de reserva legal e a área escolhida para compensação, preferencialmente na mesma bacia hidrográfica e no mesmo Estado, atendido, quando houver, o respectivo plano de bacia hidrográfica, o zoneamento ecológico-econômico e as áreas prioritárias para conservação, e respeitadas as demais condicionantes estabelecidas no inciso III.

§ 5º A compensação de que trata o inciso III do *caput* deve ser submetida à aprovação pelo órgão estadual integrante do Sisnama e pode ser implementada mediante aquisição de cotas representativas de área sob regime de servidão ambiental.”

.....”
 (NR)

Art. 5º A alínea *d* do inciso II do art. 10 da Lei nº 9.393, de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10.

§ 1º

II -

.....
 d) sob regime de servidão ambiental;

.....”
 (NR)”

Art. 6º O *caput* do art. 35 da Lei nº 11.428, de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 35. A conservação, em imóvel rural ou urbano, da vegetação primária ou da vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração do Bioma Mata Atlântica cumpre função social e é de interesse público, podendo, a critério do proprietário, as áreas sujeitas à restrição de que trata esta Lei ser computadas para efeito da Reserva Legal e seu excedente utilizado para fins de compensação ambiental ou instituição de cota de reserva ambiental, de que trata a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

.....” (NR)

Art. 7º Revogam-se os arts. 44-A e 44-B da Lei nº 4.771, de 1965.

Art. 8º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A servidão florestal foi introduzida na legislação brasileira em 2000, pela Medida Provisória 1.956-50, hoje vigente na forma da Medida Provisória 2.166-67/2001, que inseriu o art. 44-A no Código Florestal (Lei 4.771/1965). A mesma Medida Provisória, até hoje não votada, porém com vigência em virtude de ser anterior à Emenda Constitucional 32/2001, criou a Cota de Reserva Florestal – CRF, título representativo de vegetação nativa sob regime de servidão florestal, de Reserva Particular do Patrimônio Natural ou de reserva legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais estabelecidos em lei.

Criou-se grande expectativa em diferentes setores. Os produtores rurais que já tivessem suprimido a vegetação poderiam optar entre recompor a reserva legal ou contratar sua compensação em outra propriedade. Outros proprietários de terras, com excedente de vegetação, ou seja, áreas não utilizadas da propriedade além da reserva legal, teriam condições de ofertar no mercado esse excedente, ganhando dinheiro com a conservação das florestas.

Entidades ambientalistas, como a The Nature Conservancy – TNC, interessaram-se pela possibilidade, pois poderiam atuar como as organizações de conservação de terras dos Estados Unidos, que se

valem do *conservation easement*, instituto similar à servidão. A TNC, maior detentora de *conservation easements* nos EUA¹, iniciou projetos visando à compensação de reserva legal no Paraná e em Lucas do Rio Verde, no Estado de Mato Grosso.

O poder público anunciou, em diferentes instâncias, a intenção de regulamentar a CRF. Os ministérios do Meio Ambiente, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Fazenda iniciaram o processo de elaboração do decreto em 2005, ainda sem conclusão.

O Governo do Estado de Goiás realizou um projeto piloto, com apoio do Banco Mundial, para criação de uma Bolsa de Reserva Florestal, que permitiria a negociação dos títulos entre proprietários, e publicou o Decreto 5.392/2001, criando a CRF estadual, porém sem regulamentá-la.

O Instituto Ambiental do Paraná – IAP, publicou a Portaria 233/2004, que operacionaliza o Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente – Sisleg. Prevê-se a compensação da reserva legal “*por compra e venda, arrendamento ou outra modalidade*” de “*reserva legal cedida*” em outro imóvel.

No Estado de São Paulo, o Decreto 50.889/2006 dispõe sobre a manutenção, recomposição e compensação da reserva legal, repetindo na norma estadual dispositivos do Código Florestal, porém sem mencionar cota ou título representativo.

Em Mato Grosso do Sul, os Decretos 10.707/2002, 11.036/2002, 11.700/2004 abordaram a recomposição, regeneração e compensação de reserva legal, vigendo hoje o Decreto 12.528/2008, que instituiu o Sistema de Reserva Legal – Sisrel, prevendo manutenção ou recomposição de reserva legal, ou compensação por títulos de cotas ou por doação de área em unidade de conservação de domínio público, conforme preconizado pela Lei 4.771/1965, art. 44, § 6º (redação dada pela Lei 11.428/2006).

Os governos estaduais se valem do art. 44, inciso III, da Lei 4.771/1965, para compensação da reserva legal, mas são impedidos de estabelecer, como parece ser a intenção de Goiás, uma bolsa de títulos que

¹ Rissman, A. R., Lozier, L., Comendant, T., Kareiva, P., Kiesecker, J. M., Shaw, R. & Merenlender, A. M. 2006. Conservation Easements: Biodiversity Protection and Private Use. *Conservation Biology*, 21(3):709-718.

seria constituída pelas CRFs, em vista de insegurança jurídica de um dispositivo previsto em lei federal e não regulamentado.

A CRF, ao permanecer sem regulamentação, não tem eficácia, inviabilizando a compensação de reserva legal prevista no Código Florestal. Não há, tampouco, possibilidade jurídica de regulamentar esse título, visto que, em 2006, a Lei 11.284 (Lei de Gestão de Florestas Públicas) alterou a Política Nacional do Meio Ambiente, prevendo a servidão ambiental como um dos instrumentos econômicos (Lei 6.938/1981, art. 9º, XIII), e inserindo o art. 9-A, no qual caracteriza o instrumento da servidão ambiental em moldes equivalentes ao da servidão florestal, inclusive para efeitos de compensação da reserva legal. Ao derogar a servidão florestal, não criou um título equivalente à CRF.

A servidão ambiental é mais abrangente que a servidão florestal, e portanto tem maior potencial de aplicação, permitindo inclusive a proteção de outras formas de vegetação nativa, não somente as florestas. Formações campestres e savânicas, áreas úmidas, vegetação rupestre, restingas, todas seriam passíveis, hoje, de se beneficiar de vantagens econômicas para conservação em terras privadas. Entretanto, na ausência de um título representativo e de sua respectiva regulamentação, a servidão ambiental é inútil.

Frente aos últimos números do desmatamento da Amazônia, uma das medidas anunciadas (porém novamente não concretizada) pelo Governo Federal foi a regulamentação da CRF, iniciativa que não geraria efeitos, pois a CRF é vinculada à servidão florestal, que não existe mais. Fica patente a necessidade de unificar os dois instrumentos, mantendo as características abrangentes da servidão ambiental, criando seu título representativo e detalhando outros aspectos necessários à efetividade da servidão.

É o que buscamos com o projeto de lei em tela. Em primeiro lugar, adotando sugestão do Prof. Dr. Paulo Roberto Pereira de Souza², ex-reitor da Universidade Estadual de Maringá, de instituir a servidão ambiental como direito real. Para tanto, propomos dar nova redação ao art. 9º-A da Lei 6.938/1981, mantendo alguns parágrafos *ipsis litteris*, porém inserindo outros, que visam a:

² Souza, P. R. P. 2001. Servidão ambiental. Revista Jurídica Cesumar, 1(1):127-149.

- Determinar os itens mínimos a serem considerados no termo de instituição da servidão ambiental;
- Permitir que a área excedente ao mínimo, na reserva legal já implantada, possa ser considerada como servidão ambiental;
- Obrigar a averbação na matrícula do imóvel do termo de instituição da servidão ambiental, como também do contrato de alienação ou cessão da mesma;
- Considerar as áreas de servidão florestal porventura já estabelecidas como servidão ambiental.

Em sequência, acrescentamos quatro novos artigos à lei da Política Nacional do Meio Ambiente, acatando sugestões da Profa. Dra. Sônia Letícia de Mello Cardoso, docente do Departamento de Direito Público da Universidade Estadual de Maringá, e que defendeu, em 2006, tese de doutorado intitulada “Análise Crítica da Servidão Ambiental no Brasil”.

O art. 9º-B caracteriza a servidão ambiental como onerosa ou gratuita, temporária (com prazo mínimo de 15 anos) ou perpétua. No caso da servidão em caráter perpétuo, julgamos conveniente que, para fins creditícios e tributários, ela seja equivalente à Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN (Lei 9.985/2000, art. 21). Prevê-se também a possibilidade de negociar a servidão com outros proprietários ou com entidades que possam intermediar o processo, nos moldes das organizações de conservação de terras, que poderiam ser detentoras das servidões como a TNC o faz nos EUA (*conservation easement holder*).

O contrato de alienação, cessão ou transferência da servidão ambiental é tratado no art. 9º-C. Incluem-se os itens mínimos a constar no contrato e os deveres legais do proprietário do imóvel serviente (como garantias da manutenção das funções ambientais da área sob servidão) e do detentor da servidão.

O título representativo da servidão ambiental é criado pelo art. 9º-D, e denominado Cota de Reserva Ambiental – CRA, em analogia à extinta CRF. A emissão de CRAs ficará a cargo dos órgãos estaduais de meio

ambiente, em consonância com a nova redação do art. 19 da Lei 4.771/1965 (dada pela Lei 11.284/2006, art. 83). As características, natureza e validade das CRAs são remetidas à regulamentação. CRFs porventura emitidas nos termos do art. 44-B da Lei 4.771/1965 são transformadas em CRAs.

O art. 9º-E prevê incentivos econômicos à implantação de servidões ambientais, facilitando acesso a crédito rural, com taxas de juros menores e limites de financiamento maiores, redução de imposto de renda e da base de cálculo referente a ganho de capital. Todos esses estímulos necessariamente proporcionais à área instituída como servidão.

Consideramos oportuno adequar parte do texto do art. 44 da Lei 4.771/1965, substituindo, no inciso III, o termo “ecossistema” por “formações vegetais semelhantes”, visto que ecossistema está mal empregado na Lei. Um dos mais importantes cientistas do século vinte, Ramon Margalef, Professor Emérito de Ecologia da Universidade de Barcelona, Espanha, ajuda a ilustrar como ecossistema não deve ser confundido com cobertura do solo ou vegetação: *“El conjunto de la biosfera constituye un vasto ecosistema, dentro del que pueden distinguirse sucesivamente una serie de ecosistemas subordinados unos a otros. Ecosistema y comunidad son términos que no presuponen ninguna dimensión o nivel de estructura y se pueden aplicar indistintamente a cualquiera de ellos”*³. O termo ecossistema está mal empregado no Código Florestal, e deveria ser substituído pelo que realmente os órgãos ambientais consideram para efeitos do cumprimento da lei.

No § 4º do mesmo artigo, inserimos a compensação “preferencialmente” na mesma bacia hidrográfica, e acrescentamos o atendimento, além do plano de bacia, também ao zoneamento ecológico-econômico e às áreas consideradas prioritárias para conservação. O § 5º foi ajustado para adequar-se à derrogação da servidão florestal e à instituição da servidão ambiental e das CRAs.

Por fim, exclui-se da Lei 9.393/1996, art. 10, II, d, a servidão florestal, mantendo-se somente a servidão ambiental, altera-se a redação do art. 35 da Lei 11.428/2006, por referir-se à cota de reserva florestal da Lei 4.771/1965, e revogam-se os arts. 44-A e 44-B da Lei 4.771/1965.

³ Margalef, R. 1986. Ecología. Barcelona: Omega. 951 p.

Para elaboração deste projeto de lei, contamos com a colaboração da Dra. Sônia Letícia de Mello Cardoso, que, além de fornecer importantes subsídios e literatura, compareceu a uma reunião nesta Casa, para aprimoramento da proposição, fazendo inúmeras e valiosas sugestões. Agradecemos à professora sua dedicação voluntária.

Entendemos que, ao dar a correta definição legal ao instrumento econômico da servidão ambiental, e segurança jurídica para a compensação de reserva legal, teremos envolvimento dos proprietários rurais para conservação da vegetação natural. Isso resultará em um significativo aumento das áreas protegidas, a um custo muito baixo para o Estado brasileiro. Mesmo do ponto de vista da produção, haverá ganhos, pois será possível à propriedade com boa aptidão agrícola ocupar a maior parte das terras, pagando pela manutenção de servidão em outra propriedade, menos apta à produzir, com maiores restrições ambientais ou na qual a conservação do solo seja um aspecto mais delicado.

Sala das Sessões, em de de 2008.

Deputado HOMERO PEREIRA