

INTEGRAÇÃO E FRAGMENTAÇÃO NO CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR)

Leonardo Barifouse*

Sumário: 1. A Gestão Ambiental Integrada e a Criação do Cadastro Ambiental Rural (Car); 2. Problemas de Fragmentariedade no Cadastro Ambiental Rural (Car); 3. A Reserva Legal no Regime do Cadastro Ambiental Rural (Car); 4. A Implantação do Cadastro Ambiental Rural (Car) Diante das Peculiaridades Estaduais; 5. Conclusão; Bibliografia.

1. A GESTÃO AMBIENTAL INTEGRADA E A CRIAÇÃO DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR)

A previsão de instrumentos efetivos de gestão¹ dos recursos naturais tem sido, desde o início do Direito Ambiental, um de seus maiores desafios. Os entraves são variados: a dificuldade de integração entre o Poder Público e os agentes econômicos, o dinamismo sinérgico dos processos ecológicos, o engessamento da legislação em confronto com os avanços contínuos da ciência, a horizontalidade interdisciplinar indispensável aos órgãos públicos.

No Brasil, o desafio é ainda maior devido a suas dimensões continentais, sua estrutura burocrática reacionária e seu federalismo peculiar (que conta, em especial, com a autonomia municipal). Todavia, com o relevo dado nas últimas décadas à questão ambiental e com o aparelhamento tecnológico das instâncias governamentais dedicadas ao meio ambiente, tem sido pavimentada a via da gestão ambiental na Administração Pública.

O passo mais importante (e pioneiro) nesta direção foi dado com a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), integrando os órgãos e entidades ambientais de todos os níveis federativos. Dentre os instrumentos postos à disposição pela lei, destaca-se o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente – SINIMA (art. 9º, VII, Lei nº 6.938/81). O advento desta sistematização nacional importou em fundamental ganho de eficiência, conforme a precisa descrição de ÉDIS MILARÉ:

Independentemente dos demais capítulos da lei, a simples menção da adoção de um *sistema* para embasar a tutela

* Procurador do Estado do Rio de Janeiro

¹ A gestão ambiental pode ser definida como “forma racional e ampla de praticar a tutela administrativa do ambiente através de sistemas organizacionais que associem e integrem num amplo processo a Administração Pública e a sociedade organizada, conferindo ao mesmo processo a marca participativa e democrática que é preconizada por nossos textos legais mais representativos”. MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 634.

administrativa indica que, à semelhança dos sistemas cibernéticos, há muitas “entradas” (intervenções) e “saídas” (efeitos ou sequelas) referentes à gestão ambiental. Do mesmo modo, há muitas elaborações e transformações no bojo desse mesmo sistema, que chamariamos “processamentos”. Com a conjugação desses fatores – entradas, processamentos e saídas – é possível gerir e administrar corretamente o meio ambiente, conhecendo e avaliando o impacto das ações que o afetam positiva ou negativamente, as transformações que nele se processam e, por fim, os efeitos que resultam desses fatores para a saúde do meio, a saúde e as atividades humanas. No processo sistêmico há um fluxo de elementos *que entram* e de resultados *que saem*, provocando múltiplos efeitos e retroalimentando continuamente o sistema. Tudo isso tem a ver com a elaboração e a implementação de políticas ambientais, ou seja, esses dados constituem o “produto” próprio do Sistema, que podemos considerar de maneira genérica como *informação* para dirigir as ações ambientais e alcançar os resultados desejáveis.²

Entretanto, a repartição de competências em matéria ambiental trazida, posteriormente, pela Constituição Federal de 1988 acabou por embaralhar o fluxo informacional da proteção ambiental.

Sabe-se que a Carta de 1988 pretendeu instaurar um *federalismo cooperativo*, no qual “os níveis de governo não se digladiam pelas suas competências, mas se unem para, cada qual, dentro de suas atribuições, darem conta das necessidades dos administrados”³. Não obstante, a ausência de uma delimitação clara das atividades que caberiam a cada ente federativo dentro da competência material comum (art. 23, VI) gerou atritos entre os diversos órgãos e entidades ambientais – ainda mais com a tradicional tendência concentradora da União –, além de inevitável insegurança entre os particulares. Junte-se a isto a outorga de competência legislativa concorrente (art. 24) em matéria ambiental e, a reboque, a aplicação errática (por sua perene indefinição) do critério das normas gerais.

Neste sentido, o federalismo cooperativo em matéria ambiental tem se mostrado mais um desiderato do que propriamente uma realidade concreta:

Na prática, em alguns casos, a cooperação das entidades políticas na esfera ambiental é meramente retórica. Em razão da histórica inexistência de lei complementar para regulamentar o tema, conforme determina o parágrafo único, do artigo 23, da Lei Maior, aliada a disputas políticas e econômicas norteadas às vezes por interesses públicos secundários, é habitual o litígio entre tais entes para o exercício

² MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. p. 637. [grifos no original]

³ MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental sistematizado*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 16.

da competência material comum, especialmente no que concerne ao licenciamento ambiental de atividades lesivas ao meio ambiente.⁴

Da mesma forma, a previsão fragmentária do bem ambiental na Constituição se coloca como óbice à integração da proteção ambiental. A positividade constitucional dos recursos naturais de forma separada – às vezes, com regime jurídico próprio e/ou submetidos a entes competentes distintos – depõe contra a gestão ambiental integrada. É assim que temos os regimes jurídicos dos recursos hídricos, da fauna, da vegetação, dos recursos minerais, previstos fragmentariamente em obediência a uma lógica de *patrimonialização* do meio ambiente⁵. Neste passo, vale a advertência feita por PAULO AFFONSO MACHADO LEME:

O Direito Ambiental é um Direito sistematizador, que faz a articulação da legislação, da doutrina e da jurisprudência concernentes aos elementos que integram o ambiente. Procura evitar o isolamento dos temas ambientais e sua abordagem antagônica. Não se trata mais de construir um Direito das águas, um Direito da atmosfera, um Direito do solo, um Direito florestal, um Direito da fauna ou um Direito da biodiversidade. O Direito Ambiental não ignora o que cada matéria tem de específico, mas busca interligar estes temas com a argamassa da identidade dos instrumentos jurídicos de prevenção e de reparação, de informação, de monitoramento e de participação.⁶

Dentro deste contexto, a Lei nº 12.651/12, que instituiu o Código Florestal de 2012 (CFlo/12), previu a criação do Cadastro Ambiental Rural – CAR, integrado ao SINIMA como uma de suas fontes de alimentação:

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

⁴ AMADO, Frederico. *Direito Ambiental esquematizado*. 4ª ed. São Paulo: Método, 2013. p. 38-39. Trata-se de “um quadro extremamente confuso e no qual abundam as vaidades e egos de políticos e administradores no qual o jurista tem que se movimentar para alcançar o verdadeiro significado das repartições de competências constitucionais ambientais”. ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 77-78.

⁵ Sobre a fragmentação legislativa do bem ambiental como decorrência da lógica da *patrimonialização*, cf. STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no Direito brasileiro*. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 22 e 35.

⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 62-63.

controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Algumas considerações podem ser feitas, de plano, sobre a forma de criação do CAR. Em primeiro lugar, a inserção do CAR no âmbito do SINIMA induz a uma centralização e integração de informações sobre o estágio da proteção ambiental.

Diante da necessidade de tratamento homogêneo das informações, advindas de todo o território nacional, a Lei Complementar nº 140/11, ao tentar racionalizar a competência material comum, conferiu à União a responsabilidade pela organização e manutenção do SINIMA (art. 7º, VIII) e, por conseguinte, do CAR. Não significa isto que houve uma exclusão dos demais níveis federativos, pois o próprio dispositivo em questão prevê que a atividade da União dentro do SINIMA ocorra “com a colaboração dos órgãos e entidades da administração pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Ademais, a Lei Complementar nº 140/11 pressupõe um escalonamento de modo a permitir uma coleta de informações mais próxima dos administrados: aos Estados incumbe tanto a organização e a manutenção do respectivo Sistema Estadual de Informações sobre o Meio Ambiente, com o auxílio dos Municípios, quanto prestar informações à União para a formação e atualização do SINIMA (art. 8º, VII e VIII); já aos Municípios, de modo congruente, é dado organizar e manter seu próprio Sistema de Informações, bem como prestar informações à União e ao Estado para a formação e atualização dos respectivos Sistemas de Informações (art. 9º, VII e VIII).

O CFlo/12 privilegiou a interação complementar entre os entes federativos na operação do CAR. A redação originária dizia que a inscrição do imóvel rural no CAR seria feita junto ao órgão ambiental municipal, estadual ou federal, mas a redação final deu preferência aos órgãos municipal e estadual (art. 29, § 1º), em prol do *princípio da subsidiariedade*. De qualquer forma, os dados serão gerenciados centralizadamente através do Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR, instituído pelo art. 3º do Decreto nº 7.830/12.

Não obstante a integração promovida e perseguida pelo CAR, remanescem, simultaneamente, alguns aspectos fragmentários, em prejuízo da gestão ambiental integrada.

2. PROBLEMAS DE FRAGMENTARIEDADE NO CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR)

Em que pese a própria essência de centralização das informações ambientais da qual foi imbuída a criação do CAR e que levou a sua instituição em âmbito nacional, o CAR constitui um registro compartimentado, em razão do estabelecimento de filtros que impedem a entrada de certos tipos de dados ambientais.

Em primeiro lugar, percebe-se, na previsão do CAR, a tendência de fragmentação do bem ambiental, pois o cadastro consiste numa base de dados da situação *florestal* brasileira. Isto porque as informações que alimentam o CAR dizem respeito precipuamente a figuras do próprio CFlo/12, como a “localização dos

remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e, caso existente, também da localização da Reserva Legal” (art. 29, § 1º, III, CFlo/12)⁷.

Deste modo, a título ilustrativo, a definição mesma da reserva legal estaria sujeita a informações exteriores à base de dados do CAR, as quais o CFlo/12 estabelece como critérios locais, como o plano de bacia hidrográfica, o zoneamento ecológico-econômico, a proximidade de unidades de conservação e a importância para a proteção da biodiversidade ou a fragilidade ambiental (art. 14).

Outro exemplo diz respeito à regularização da situação dos imóveis rurais que não cumpriam, em 22 de julho de 2008, o percentual mínimo de reserva legal. A regularização, de acordo com o CFlo/12, pode se dar através da utilização de áreas fora do Estado, desde que localizadas em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados (art. 66, III c/c § 6º).

Deste modo, para que houvesse um controle maior e mais imediato das reservas legais, seria conveniente que as informações sobre as áreas prioritárias constassem da base do CAR. Na medida em que o CAR foi criado com a finalidade de integrar as informações ambientais, seria contraproducente que os órgãos e entidades ambientais tivessem que requisitar informações uns aos outros acerca destas áreas prioritárias, por formas burocratizadas à margem da base de dados eletrônica do CAR.

Tal tendência compartimentadora do CAR não se resume ao recurso natural (vegetação). De uma forma geral, a existência paralela de outros bancos de dados apresenta uma considerável resistência à gestão ambiental integrada. À guisa de exemplo, segundo o art. 29, § 2º, do CFlo/12, a inclusão do imóvel rural no CAR não elimina a necessidade de sua inclusão no Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR (art. 2º, Lei nº 10.267/01).

Além disso, como o próprio nome já atesta, o CAR diz respeito unicamente às informações ambientais dos imóveis *rurais*. Põe-se, de imediato, uma questão: a definição do imóvel como rural será feita por qual ente federativo? Lembre-se que a inscrição no CAR poderá ser feita pelo Município ou pelo Estado (art. 29, § 1º, CFlo/12) – e isto preferencialmente, o que significa que não está excluída de todo a União. E estarão os Estados (e, eventualmente, a União) adstritos ao zoneamento realizado pelos Municípios? Por outro lado, não há previsão de integração do CAR com os planos diretores dos Municípios, embora este planejamento envolva áreas rurais⁸ em seus aspectos ambientais⁹.

⁷ O Decreto nº 7.830/12 tornou ainda mais explícita esta orientação do CAR, ao acrescentar, como objetivo do SICAR, o monitoramento “da vegetação nativa e da cobertura vegetal nas áreas de Preservação Permanente, de Uso Restrito, e de Reserva Legal, no interior dos imóveis rurais” (art. 3º, III).

⁸ Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. [...] § 2º O plano diretor deverá englobar o *território do Município como um todo*.

⁹ “São várias as diretrizes urbanísticas que podem – e devem, segundo o Estatuto – abranger as áreas rurais. Assim ocorre, por exemplo, [...] ao condicionar o uso de áreas rurais importantes ao desenvolvimento urbano em virtude de recursos ambientais ou hídricos [...]”. CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). *Estatuto da Cidade*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 326.

A restrição aos imóveis rurais também produzirá situações inusitadas como a seguinte: embora o CFlo/12 defina áreas de preservação permanente (APP) em zonas rurais ou urbanas (art. 4º, CFlo/12), as APP's urbanas não constarão do CAR.

Por fim, outro ponto que merece reflexão é que o cadastramento não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou da posse. Com relação à posse, a própria dinâmica das relações possessórias, decorrente de um componente fático intrínseco, impede que o cadastramento do imóvel seja suficiente para estabelecer o *jus possessionis*. Já no tocante à propriedade, cuja titularidade, para os bens imóveis, possui uma íntima relação com a situação registral, foi afastado qualquer compartilhamento das funções do Registro Geral de Imóveis – RGI com o CAR.

O procedimento é curioso: para inscrição no CAR, é preciso apresentar a identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo (art. 29, III, CFlo/12) e a comprovação da propriedade (art. 29, II, CFlo/12), porém o CAR não ostenta nenhuma força probatória quanto a questões dominiais.

Sabe-se que, na tradição brasileira, o RGI desempenha um papel central¹⁰ na dominialidade de bens imóveis. Embora as informações constantes do CAR devam ser atualizadas periodicamente ou quando da mudança de titularidade dominial e esta atualização seja de responsabilidade do proprietário (art. 5º, §§ 3º e 4º, Decreto nº 7.830/12), é perfeitamente razoável supor que, por descumprimento deste dever legal, possa haver um descompasso entre a base de dados do CAR e os assentamentos do RGI, devendo prevalecer, portanto, o registro de imóveis. Contudo, é de se lamentar que não haja, senão a concentração das informações num registro único, pelo menos a integração plena entre os registros públicos.

Além da questão da fragmentariedade, o RGI merece análise noutra questão relativa ao CAR: a nova sistemática trazida pelo CFlo/12 para a reserva legal.

3. A RESERVA LEGAL NO REGIME DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR)

Uma importante inovação trazida ao regime da reserva legal pelo CFlo/12 diz respeito à antiga exigência de sua averbação no RGI. Na vigência do CFlo/65, o proprietário¹¹ era obrigado a promover a averbação da reserva legal a partir do

¹⁰ “A importância do registro é fundamental na organização jurídica da propriedade brasileira, pois há espécies de atos e fatos jurídicos que, por exigência da lei, devem ser conhecidas por todos, real ou presumidamente. Os atos e fatos alusivos à propriedade imóvel incluem-se nesse rol. O significado do bem imóvel na estrutura jurídico-econômica capitalista exige que a coletividade o identifique e conheça, bem como ao titular do direito dominial e aos encargos que o podem onerar. A relevância do significado gerou a criação de um sistema especial de segurança e de publicidade, tomado este último termo no sentido de direito divulgado, transmitido por meio de serventias do Estado aos que estão submetido ao mesmo ordenamento.” GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil brasileiro*. Vol. 5: Direito das coisas. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 299.

¹¹ No caso de posse, a reserva legal era assegurada por termo de ajustamento de conduta (art. 16, § 10, CFlo/65).

delineamento de tal figura pela Lei nº 7.803/89¹². Tal dever permaneceu até a redação final do diploma legal, segundo a Medida Provisória nº 2.166-67/01:

Art. 16. [...]

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

§ 9º A averbação da reserva legal da pequena propriedade ou posse rural familiar é gratuita, devendo o Poder Público prestar apoio técnico e jurídico, quando necessário.

O dever legal foi complementado por previsão incluída pela Lei nº 11.284/06 na Lei nº 6.015/75 (Lei de Registros Públicos):

Art. 167 - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos:

[...]

II - a averbação:

[...]

22. da reserva legal.

À época, havia uma preocupação com o descumprimento em larga escala deste dever legal, uma vez que o controle pelos órgãos ambientais dos dados constantes no RGI não era efetivo¹³. Todavia, o CFlo/12 houve por bem mudar a orientação, substituindo a averbação no registro de imóveis pelo registro no CAR, como formalidade adjeta à constituição da reserva legal:

Art. 18. A área de Reserva Legal *deverá ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no CAR* de que trata o art. 29, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, com as exceções previstas nesta Lei.

[...]

§ 4º. *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

¹² Art. 16. [...] § 2º A reserva legal, assim entendida a área de, no mínimo, 20% (vinte por cento) de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso, *deverá ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente*, sendo vedada, a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento da área

¹³ “Para a efetividade da averbação, seria oportuno criar-se expressamente o dever legal do proprietário de informar ao órgão ambiental competente, enviando-lhe cópia do ato do Cartório do Registro de Imóveis. A não-informação deveria ser criminalizada, apoiando-se, assim, o cumprimento da medida.” MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 763.

CAR, o proprietário ou possuidor rural que desejar fazer a averbação terá direito à gratuidade deste ato.

É compreensível o novo comando legal. A partir do momento em que o legislador pretendeu centralizar todas as informações ambientais dos imóveis rurais no CAR, registro eletrônico e obrigatório, mostra-se contraproducente a obrigatoriedade de averbação no registro de imóveis, uma formalidade em duplicidade e doravante supérflua¹⁴. Em contrapartida, ÉDIS MILARÉ destaca que “tal previsão, a despeito da revogação expressa da Lei 4.771/1965, pode ensejar dúvidas acerca de eventual necessidade de averbação da Reserva Florestal Legal, até o registro no órgão ambiental competente [...]”¹⁵.

No entanto, note-se que não houve exoneração simples e direta da averbação da reserva legal no registro de imóveis. O proprietário fica desobrigado *somente se* efetuar o registro no CAR – aí, sim, restaria configurada a duplicidade formal que se quis evitar. Enquanto não houver o registro no CAR, ainda vige a obrigação de averbação no RGI, que, a partir da vigência do CFlo/12, será gratuita para todos, não mais somente para a pequena propriedade ou posse rural familiar – conforme dispunha o CFlo/65, em seu art. 16, § 9º.

Os termos que o legislador empregou no art. 18, § 4º, carecem de maior rigor técnico e podem causar perplexidades. Apesar de falar que o registro no CAR desobriga a averbação no RGI, o dispositivo afirma, ao mesmo tempo, que, antes do registro no CAR, o proprietário ou possuidor “que desejar fazer a averbação” terá gratuidade do ato.

A aparente antinomia pode ser resolvida através de uma interpretação sistemática. O verbo “desejar” foi utilizado porque o proprietário, em vez de realizar diretamente o registro da reserva legal no CAR, pode promover, antes, a averbação no RGI, para, posteriormente, fazer o devido registro no CAR. Neste caso, o proprietário estará exonerado de algumas formalidades necessárias ao registro da reserva legal no CAR, nos termos do art. 30, CFlo/12:

Art. 30. Nos casos em que a Reserva Legal já tenha sido averbada na matrícula do imóvel e em que essa averbação identifique o perímetro e a localização da reserva, o proprietário não será obrigado a fornecer ao órgão ambiental as informações relativas à Reserva Legal previstas no inciso III do § 1º do art. 29.

Parágrafo único. Para que o proprietário se desobrigue nos termos do *caput*, deverá apresentar ao órgão ambiental competente a certidão de registro de imóveis onde conste a averbação da Reserva Legal ou termo de compromisso já firmado nos casos de posse.

¹⁴ “O CAR tem dimensão jurídica especial, pois é um ‘registro público’. Esse registro público assemelha-se aos registros feitos nos Cartórios de Registros de Imóveis e seus anexos. Além do caráter de publicidade da matéria registrada, passa a ter também efeitos diante de direitos de terceiros.” MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 21ª ed. p. 914.

¹⁵ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. p. 1275.

Ademais, pode-se entender que a expressão “desejar fazer” serviu para reforçar o caráter de benefício relativo à ampliação do direito à gratuidade a todos os proprietários, uma vez que, no CFlo/65, era um direito restrito (art. 16, § 9º). O direito à gratuidade é um estímulo à adoção de uma publicização enquanto não tomada a providência principal: o registro no CAR. Entretanto, após o registro no CAR, a averbação no registro de imóveis é tida como uma formalidade adicional, adotada pelo proprietário por interesse pessoal, razão pela qual não está mais sujeita à gratuidade.

Cumprido ressaltar que a aprovação da reserva legal, nos termos do CFlo/12, depende da prévia inclusão do imóvel rural no CAR (art. 14, § 1º), ou seja, quando a reserva legal for aprovada pelo órgão ambiental, o imóvel já constará do CAR, não havendo necessidade de averbação no RGI. Deste modo, ao que parece, o legislador, na disposição do art. 18, § 4º, *in fine*, teve em vista que decorrerá um interregno entre a entrada em vigor do CFlo/12 e a completa operacionalização do CAR, período em que algumas reservas legais aprovadas ainda não poderão ser registradas no CAR e, por conseguinte, deverão ser averbadas no RGI.

O que não se admite é a interpretação de que, antes do registro no CAR, o proprietário não possui nenhuma obrigação de formalizar a reserva legal. A publicização da reserva legal, no fim das contas, ocorrerá, para todos os imóveis rurais, através do registro no CAR; porém, antes disso, a publicidade é garantida pela averbação no RGI, tal como acontecia anteriormente.

Não obstante, mesmo após o registro no CAR, pode o proprietário pretender, por interesse próprio (e não por obrigação legal), dar uma publicidade ainda maior por intermédio da averbação, o que lhe é facultado com base no art. 167, II, 22, Lei nº 6.015/75 (não revogado pelo CFlo/12).

Sendo assim, temos o seguinte quadro para o proprietário rural: (i) realizar diretamente o registro no CAR, apresentando todas as informações requeridas pela lei; (ii) efetuar a averbação no registro de imóveis, com gratuidade no ato, e posterior apresentação de certidão quando do registro no CAR, exonerando-se de apresentar determinadas informações; (iii) efetivar o registro no CAR e, posteriormente, também a averbação no registro de imóveis, mas sem direito à gratuidade.

Embora a intenção tenha sido integrar as informações ambientais no CAR, a alteração não ficou imune a críticas quanto à violação ao *princípio da concentração registral*, “que versa sobre a convergência de todas as relevantes informações sobre o imóvel em um único lugar, neste caso a matrícula”¹⁶. Para tanto, sustenta-se que:

São os registros públicos imbuídos do encargo de prover a publicidade de informações dotadas de fê pública, sendo, portanto, imprescindível a concentração na matrícula das

¹⁶ GOMES, Marcus Vinicius Coutinho. O Cadastro Ambiental Rural e a dispensa de averbação cartorária da reserva legal florestal. *Revista Síntese de Direito Ambiental*. n. 12, mar./abr. 2013. p. 100.

informações concernentes à propriedade, tornando-as acessíveis e cindidas [sic] de segurança jurídica.¹⁷

No entanto, *data venia*, não procede a crítica, na medida em que as informações do CAR também são dotadas de publicidade e fé pública, pois o cadastro é público, obrigatório e de âmbito nacional, sendo amplamente acessíveis, inclusive por meio eletrônico¹⁸. Pode-se até criticar a burocratização decorrente da criação de mais um registro para o imóvel rural, porém, por outro lado, o fato de o CAR ser eletrônico pende em favor da desburocratização.

De qualquer forma, não há um prejuízo tão grande à concentração registral com a criação de outro registro, este restrito a informações ambientais, devido à ampla acessibilidade que um cadastro eletrônico nacional proporciona: não só a unicidade do CAR supera a pulverização do RGI (com cartórios e serventias espalhados pelo país)¹⁹, como um cadastro eletrônico proporciona redução dos custos em relação aos bancos de dados físicos e suas certidões.

Ressalte-se, aliás, que a criação do CAR permitiu a inclusão de outras informações (ambientais) que antes não se encontravam minimamente acessíveis (e, com certeza, não constantes da matrícula do RGI), proporcionando, da mesma forma, sua gestão centralizada. Portanto, as vantagens proporcionadas pelo CAR à proteção ambiental superam de longe a eventual flexibilização da concentração registral, muito embora, no sentido inverso, haja a fragmentação já exposta em tópico anterior.

4. A IMPLANTAÇÃO DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR) DIANTE DAS PECULIARIDADES ESTADUAIS

O CAR, enquanto cadastro integrado de âmbito nacional (componente do SISNIMA), está submetido a um regime jurídico geral de forma a garantir a uniformidade no fornecimento e no processamento das informações ambientais. Assim, é natural que os Estados e os Municípios, em que pese a competência legislativa concorrente, tenham que se curvar à uniformização imposta pelo CFlo/12 quanto ao CAR.

Todavia, não significa isto que o CAR deva ignorar as peculiaridades regionais e locais, em especial a legislação ambiental dos Estados e dos Municípios, a qual pode conter normas que influenciem diretamente o tipo de informação que alimentará a base de dados do CAR.

¹⁷ GOMES, Marcus Vinicius Coutinho. O Cadastro Ambiental Rural e a dispensa de averbação cartorária da reserva legal florestal. p. 100.

¹⁸ O art. 3º, V e § 1º, do Decreto nº 7.830/12, inclusive, prevê a integração do CAR à Internet.

¹⁹ Para CARLOS ROBERTO GONÇALVES, devido ao princípio da territorialidade, segundo o qual “o registro só pode ser efetuado no Registro de Imóveis da situação do imóvel”, há uma facilitação da pesquisa em torno dos imóveis, ainda mais considerando que “a escritura pública pode ser lavrada no Cartório de Notas de qualquer localidade”. GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil brasileiro*. p. 304. Entretanto, tal entendimento só é sustentável caso se trate de uma consulta isolada, e não do diagnóstico amplo necessário a uma efetiva gestão ambiental. E, mais importante, a conclusão apenas se justifica diante da prática cartorária brasileira, em que cada serventia é um banco de dados isolado – sendo a denominação de registro geral de imóveis nada tem de geral na realidade – e não permite acesso remoto eletrônico.

Tome-se, como exemplo, o Estado do Rio de Janeiro, que, em sua Constituição, previu hipóteses específicas de áreas de preservação permanente (APP), não contidas nas disposições do CFlo/12:

Art. 268 - São áreas de preservação permanente:

- I - os manguezais, lagos, lagoas e lagunas e as áreas estuarinas;
- II - as praias, vegetação de restingas quando fixadoras de dunas, as dunas, costões rochosos e as cavidades naturais subterrâneas-cavernas;
- III - as nascentes e as faixas marginais de proteção de águas superficiais;
- IV - as áreas que abriguem exemplares ameaçados de extinção, raros, vulneráveis ou menos conhecidos, na fauna e flora, bem como aquelas que sirvam como local de pouso, alimentação ou reprodução;
- V - as áreas de interesse arqueológico, histórico, científico, paisagístico e cultural;
- VI - aquelas assim declaradas por lei;
- VII - a Baía de Guanabara.

Embora as APP's tenham um regime jurídico delineado por normas gerais do CFlo/12, a previsão de outras hipóteses de APP's se circunscreve dentro da competência legislativa suplementar em matéria ambiental de que gozam os Estados:

É plenamente possível que as demais entidades políticas criem novas áreas de preservação permanente, observadas as peculiaridades regionais e locais, vez que é competência material comum a preservação do meio ambiente, inclusive a preservação das florestas, sendo também competência concorrente legislar sobre o tema.

Logo, é preciso verificar se uma determinada APP criada por um Estado visa preservar um ecossistema peculiar ou se trata de área comum no país. Caso se entenda que é tema afeto aos interesses estaduais, não sendo regra geral sobre o Direito Ambiental, será possível a criação.²⁰

Consistindo em legítimo exercício da autonomia estadual, é conveniente e desejável que o CAR seja preparado para receber dados específicos decorrentes de normas ambientais estaduais. Isto porque não há qualquer conflito entre estas peculiaridades regionais e a normativa geral do CAR, mas apenas uma necessidade de abertura no sistema, o que pode ser alcançado através dos sistemas estaduais de informações sobre o meio ambiente (art. 8º, VII e VII, LC nº 140/11).

No entanto, pode ser que o exercício da competência legislativa suplementar pelo ente federativo cause certas incompatibilidades com as regras do CAR.

²⁰ AMADO, Frederico. *Direito Ambiental esquematizado*. 4ª ed. São Paulo: Método, 2013. p. 233.

Observe-se, a título ilustrativo, que, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a Constituição Estadual traz alguns comandos sobre a averbação da reserva legal no registro de imóveis:

Art. 269 - São áreas de relevante interesse ecológico, cuja utilização dependerá de prévia autorização dos órgãos competentes, preservados seus atributos essenciais:

I - as coberturas florestais nativas;

Art. 272 - O Poder Público poderá estabelecer restrições administrativas de uso de áreas privadas para fins de proteção de ecossistemas.

Parágrafo único - *As restrições administrativas de uso a que se refere este artigo deverão ser averbadas no registro imobiliário* no prazo máximo de um ano a contar de seu estabelecimento.

ADCT

Art. 27 - A contar da promulgação desta Constituição o Estado promoverá, no prazo máximo de dois anos:

[...]

II - a conclusão da demarcação e, quando couber, a regularização fundiária, bem como a elaboração dos planos diretores, a implantação de estruturas de fiscalização adequadas e a averbação no registro imobiliário das restrições administrativas de uso das áreas de relevante interesse ecológico e das unidades de conservação.

Segundo estes dispositivos, considerados em seu conjunto, a reserva legal, enquanto restrição administrativa de uso do imóvel rural para proteção da cobertura vegetal, deve ser averbada no registro imobiliário. Este comando diverge da nova orientação do CFlo/12, o que leva a indagar se a obrigação ainda vige no Estado do Rio de Janeiro.

Como é cediço, é concorrente a competência para legislar sobre meio ambiente (art. 24, VI, CF), dispondo o Estado-membro de competência suplementar (art. 24, § 2º, CF), para especificar as normas gerais editadas pela União de acordo com as peculiaridades regionais, e de competência supletiva (art. 24, § 3º, CF), para editar também as normas gerais na ausência destas.

Por outro lado, tratando-se de disposição acerca de averbação em registro imobiliário, pode haver a atração da competência privativa da União para legislar sobre registros públicos (art. 22, XXV, CF). Neste caso, o Estado estaria invadindo competência legislativa alheia, eivando de inconstitucionalidade a norma constitucional estadual.

Entretanto, a disposição parece ter o intuito de dispor mais sobre a proteção ambiental do que sobre matéria registral – aliás, o art. 272 se encontra no Capítulo VIII (“do meio ambiente”) do Título VII (“da ordem econômica financeira e do meio ambiente”), reservado pela Constituição do Estado ao meio ambiente. A

eventual aproximação da norma ambiental com outro tema legislativo (*in casu*, registro público) é resultado do espaço amplo que o constituinte estadual possui para dispor sobre a ordem social, inclusive a proteção ambiental.

JOSÉ AFONSO DA SILVA, ao tratar da faixa de autonomia do Poder Constituinte Decorrente, aborda o tema a partir dos elementos limitativos, dos elementos orgânicos e dos elementos socioideológicos. A respeito dos últimos – nos quais inclui a proteção ao meio ambiente –, afirma:

Os elementos socioideológicos são regras da ordem econômica e social. Com relação a estas, *resta campo que pode ser explorado pela competência do Constituinte Estadual*, assim no concernente à política urbana e à política agrícola *sobra lugar para que a sua criatividade amplie as possibilidades* de desenvolvimento nacional com participação efetiva dos Estados. Especialmente na ordem social, onde a Constituição reservou, na área da competência comum (arts. 23 e 24), espaço em que o Constituinte Estadual poderá favorecer a efetividade da prestação de ações e serviços de saúde, de educação, cultura, desporto, ciência e tecnologia, *proteção do meio ambiente etc.*²¹

Não obstante, os registros públicos estão submetidos às normas editadas pela União no uso de sua competência privativa, só podendo realizar os atos notariais previstos em lei (em especial, na Lei nº 6.015/75). Neste sentido, a obrigação de averbar determinada restrição administrativa ambiental só se institui por completo se houver a previsão, em lei federal, desta restrição como passível de averbação. É o caso da reserva legal, em razão do art. 167, II, 22, da Lei nº 6.015/75, já referido.

Pois bem. O art. 18, CFlo/12, que impõe o registro no CAR em lugar da averbação no RGI, deve ser entendida como norma geral sobre reserva legal. Isto porque se pretendeu, com a criação do CAR, instituir um banco de dados único, nacional e centralizado das informações ambientais de todos os imóveis rurais, gerando um mapeamento eletrônico preciso que proporcione uma ação integrada em prol da proteção ambiental. Não entender este artigo como norma geral significa permitir a fragmentação das informações, em flagrante prejuízo da integração dos órgãos do SISNIMA e do acesso direto e preciso dos dados ambientais em âmbito nacional.

Trata-se, então, do contraponto entre uma norma geral sobre direito ambiental trazida pelo CFlo/12 e normas estaduais sobre direito ambiental previstas na Constituição do Estado, confronto este que deve ser resolvido de acordo com o que dispõe a Constituição Federal acerca da concorrência legislativa concorrente em matéria de proteção ambiental.

Por constituir norma geral, o art. 18 do CFlo/12 suspendeu a eficácia do art. 272, parágrafo único, da Constituição do Estado, e do art. 27, II, de seu ADCT, mas parcialmente, tão-somente no que concerne à interpretação que inclui a reserva legal

²¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 638. [grifos nossos]

nas restrições sujeitas à averbação no RGI – obviamente, após o registro no CAR, como exposto no capítulo 3.

Portanto, os artigos em discussão, embora não possam mais servir de suporte para obrigar o proprietário rural à averbação da reserva legal no RGI, continuam com a mesma eficácia no que se refere à obrigação de averbar as demais restrições administrativas ambientais, sendo necessário, porém, como já dito, que haja previsão do respectivo ato de averbação em lei federal.

Sem querer esgotar o assunto, estes casos são amostras dos desafios que a implantação do CAR fatalmente terá que enfrentar para cumprir sua finalidade sem enfraquecer o federalismo cooperativo.

5. CONCLUSÃO

O CAR veio, em boa hora, integrar as informações necessárias a uma efetiva gestão ambiental, pois a dispersão dos dados relativos ao estado do meio ambiente dificulta sobremaneira a fiscalização das infrações e a elaboração e implementação de políticas públicas de preservação ambiental.

Contudo, não deve ser visto como uma solução definitiva, na medida em que conserva alguns componentes de fragmentariedade, que impedem a completa concentração das informações necessárias à proteção ambiental. Prova disto são a existência de registros paralelos e sua restrição aos imóveis rurais.

De qualquer forma, a realização do federalismo cooperativo, em virtude das competências constitucionais em matéria ambiental (legislativa concorrente e material comum), passa pela centralização de determinadas medidas ao mesmo tempo que deixa espaço para adaptações às peculiaridades regionais e locais pelos entes federativos. Como adverte ÉDIS MILARÉ:

A resposta às agressões e aos danos ambientais deve necessariamente ser sistêmica, lógica na sua formulação, articulada na sua organização e coesa nas suas ações e intervenções. Isso supõe que a gestão e as políticas se adaptem às modernas teorias e práticas de um processo eficiente e dinâmico com objetividade e agilidade para responder aos desafios de uma determinada sociedade concreta, no caso, a sociedade nacional brasileira. Essa sociedade não é vaga nem difusa: ela se encontra nas comunidades locais, em estamentos estaduais e nos órgãos da União.²²

Não é possível prever todos os desafios que a implantação de um projeto ambicioso como o CAR inevitavelmente enfrentará. Contudo, já é possível adiantar algumas providências a serem tomadas para evitar situações conflituosas e até traumáticas. Tampouco se pode ignorar a diretriz crítica que norteará seus eventuais aperfeiçoamentos, a saber, a gestão ambiental integrada.

²² MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. p. 629.

BIBLIOGRAFIA

- AMADO, Frederico. *Direito Ambiental esquematizado*. 4ª ed. São Paulo: Método, 2013.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). *Estatuto da Cidade*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- GOMES, Marcus Vinicius Coutinho. O Cadastro Ambiental Rural e a dispensa de averbação cartorária da reserva legal florestal. *Revista Síntese de Direito Ambiental*. n. 12, mar./abr. 2013.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil brasileiro*. Vol. 5: Direito das coisas. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- _____. *Direito Ambiental brasileiro*. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental sistematizado*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no Direito brasileiro*. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.