

EXIGIBILIDADE DE RESERVA FLORESTAL LEGAL EM ÁREAS URBANAS, RURAIS E DE EXPANSÃO URBANA

Fernando Alberti AFONSO*

RESUMO: O texto baseia-se em trabalho monográfico, apresentado como requisito parcial para Conclusão do Curso de Direito para obtenção do grau de Bacharel em Direito. Tem a finalidade de aquilatar os problemas causados pela aplicação das limitações ambientais, mormente quanto à aplicação da Reserva Florestal Legal em áreas urbanas, rurais e de expansão urbana. Surgiu, sim, da necessidade duramente sentida em preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

PALAVRAS-CHAVE: reserva legal; meio-ambiente; reserva florestal; direito de propriedade.

A promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, em 16 de julho de 1934, marca o ponto inicial em que o direito de propriedade começou a perder o caráter absolutista e individualista que ostentava em nosso ordenamento jurídico, prevendo em seu art. 17 que *“é garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar (...)”*.

O *“interesse social ou coletivo”* passou a dominar os pensamentos jurídicos, que se voltaram para a criação de limites ao exercício arbitrário do proprietário.

De fato, se deixado ao livre arbítrio do titular do bem de utilizar do mesmo da maneira que melhor lhe aprouver, pouco se importando se sua ação vai ser ou não maléfica ao bem-estar social, com certeza tornaria inócua qualquer tentativa de evitar o mau uso da propriedade, de forma que pudesse afetar direitos de outrem, ou de todos, se o bem afetado for o meio ambiente, por exemplo. Assim, temos limitações típicas do direito privado como aquelas decorrentes do direito de vizinhança e aquelas de direito público, de caráter urbanístico e administrativo, como as ambientais.

Como ensina o Dr. J. A. NOGUEIRA, *“todos os direitos, como células de uma vasta unidade orgânica, só podem e devem ser exercidos com vivo sentimento de sua limitação aos fins e em*

* O autor é advogado, formado pela 56ª Turma – em 2000 - da “Faculdade de Direito de Presidente Prudente” mantida pela Associação Educacional Toledo – AET/PP

*derredor há outro direito, tão respeitável como o que se tem em vista proteger".*¹

Desta feita, é de se reconhecer que o direito de propriedade tem uma finalidade a ser cumprida, qual seja, o princípio da função social da propriedade. Assim, tendo esse direito um fim que lhe é sobreposto, possui uma função que condiciona sua existência de tal forma, que sua ausência não convalida o direito de propriedade.

Como preleciona FIORELLA D'ANGELO, "a função social se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo ou utilização dos bens."²

Passa então, o proprietário, a atuar "como um gestor de negócios da coletividade, um cumpridor de funções",³ de sorte a usar, gozar e dispor de sua propriedade de maneira qualificada, atingindo os interesses de toda a coletividade.

Reconhecida a existência do direito de propriedade, é este imediatamente submetido à função social, como consequência natural de sua estruturação. Pode então, por conseguinte, ser o direito de propriedade alvo de modificações em virtude de lei, sendo alterado ou diminuído, mas sempre em consonância com os anseios da sociedade.

A vinculação da função social ao direito de propriedade, ocorreu primeiramente com a CF de 1946 (art. 147), quando era prevista de forma geral e abstrata, e foi finalmente insculpada no texto constitucional com a promulgação da Constituição de 24 de janeiro de 1967 (art. 157, inc. III), passando então a propriedade a depender de seu caráter social para sobreviver no mundo jurídico, e a atual Carta Magna em seu art. 5.º, XXIII, mais uma vez abraçou o princípio da função social da propriedade.

Em meio às normas que impõem limitações à propriedade, há aquelas que se destinam à preservação do meio ambiente, e as que mais se destacam são as trazidas pela Lei 4.771/65, o chamado Código Florestal.

As limitações contidas no Código Florestal têm a finalidade de proteger a cobertura vegetal, proibindo o corte da vegetação, exigindo que a exploração seja assistida, ou ainda, determinando compensações que podem até obrigar o proprietário a recompor a área degradada.

¹ J. A. NOGUEIRA apud SANTOS, J. M. Carvalho. *Código Civil Brasileiro Interpretado*. Vol. VII, Freitas Bastos, 7.ª ed, 1961, p. 271.

² FIORELLA D'ANGELO apud JOSÉ AFONSO DA SILVA. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo, Malheiros, 1992, p. 256.

³ RABAHIE, Marina Mariani de Macedo. "Função Social da Propriedade", in *Temas de Direito Urbanístico 2*. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 227.

Considerando as florestas como bens de interesse comum de todos, o legislador, implicitamente, impõe a conservação das mesmas como direito subjetivo de todos os habitantes do país.

Como ensina NARCISO ORLANDI NETO⁴ “A propriedade continua sendo particular, mas onerada por uma limitação drástica”. Tal posição pode ser observada no artigo 1º, onde o legislador diz “exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral (...)”. Assim, tem-se que o legislador, em momento algum, afasta a garantia do direito de propriedade, mas sim destaca as limitações às quais está sujeita a propriedade.

Deve-se esclarecer que limitação ambiental é uma limitação administrativa e, na concepção de HELY LOPES MEIRELLES: “Limitação administrativa é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social.”⁵

Com efeito, é de se perceber que a principal característica das limitações administrativas é a sua amplitude, atingindo a todos de forma geral e unilateral; geral porque recai sobre um conjunto de propriedades, jamais em caráter específico, e unilateral porque independe da vontade do proprietário, cujos direitos são guiados pelas exigências do bem-estar social.

Dentre as limitações de ordem ambiental trazidas pelo Código Florestal, uma que merece destaque é a Reserva Florestal Legal, prevista nos artigos 16 e 44 do mencionado diploma legal, e que se aplica sobre às propriedades particulares em geral.

Conceituando a Reserva Florestal Legal, NARCISO ORLANDI NETO⁶ assim leciona:

“A reserva legal é limitação que atinge todos os imóveis situados em regiões especificamente protegidas, restringe o uso de parte certa e localizada de cada imóvel, em caráter definitivo e imutável e pode ser especializada no Registro de Imóveis, a requerimento do proprietário. Por lei, destina-se à preservação de florestas particulares e torna-se efetiva com a proibição do corte raso.”

A reserva legal foi criada em decorrência da necessidade de se manter um ecossistema equilibrado. Ela “encontra, de um lado,

⁴ ORLANDI NETO, Narciso. “Reservas Florestais”. *Revista de Direito Imobiliário*. 42. Setembro-Dezembro de 1997. São Paulo. Revista dos Tribunais. p. 49.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22.^a ed. São Paulo. Malheiros. 1997. p. 544.

⁶ ob. cit. p. 51

como fundamento constitucional, a função sócio-ambiental da propriedade, e do outro, como motor subjetivo preponderante, as gerações futuras; no plano ecológico (sua razão material), justifica-se pela proteção da biodiversidade (...).⁷

A cobertura arbórea mencionada nos arts. 16 e 44 do Código Florestal, como ensina PAULO AFFONSO LEME MACHADO⁸, evidencia uma maior preocupação do legislador em reflorestar o país. Percebe-se então, que o motivo da instituição da reserva legal é o de não só preservar parte da cobertura arbórea existente no país, bem como, recompor o que já se encontra degradado. Para a recomposição, segundo o conceituado autor, não há a necessidade de se utilizar espécies nativas, contudo, vale a ressalva de que a utilização de espécies não nativas pode trazer prejuízos ao meio ambiente, na medida que o reflorestamento com espécies estranhas ao habitat original pode, por exemplo, calcinar o solo, tornando-o impróprio para uso. O próprio parágrafo único do art. 17 do Código Florestal, introduzido pela Lei 7.803/89, diz que “*deverão ser priorizados projetos que contemplem a utilização de espécies nativas*”. Por outro lado, conveniente observar que cabe ao órgão ambiental a competência para dirimir o problema, manifestando-se acerca da utilização ou não de tais espécies, haja vista ser a entidade mais qualificada para tanto.

Assim, estando a área desprovida de cobertura arbórea, o proprietário, de acordo com a Lei 8.171/91, está obrigado a instituir a reserva, para o que terá um prazo determinado⁹.

Com relação ao prazo para instituição, preleciona PAULO AFFONSO LEME MACHADO¹⁰:

“Esta norma legal torna clara a obrigação de recomposição florestal da área da reserva, ainda que, de outro lado, seja criticável a morosidade da recomposição (essa lei entrou em vigor no dia 18.1.1991 e, assim, a reserva só será integralmente recomposta aos 18 de janeiro de 2021. É uma norma legal introduzida sem visão do meio ambiente como um todo, inserida nas disposições finais da Lei de Política Agrícola, que merece ser reformulada).”

⁷ BENJAMIN, Antônio Herman V. “Desapropriação, Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente”, in *Temas de Direito Ambiental e Urbanístico*. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 76.

⁸ LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*. 8.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 701.

⁹ Refere-se ao prazo estipulado pela Lei 8.171, de 17.1.1991: “A partir do ano seguinte ao de promulgação desta Lei, obriga-se o proprietário rural, quando for o caso, a recompor em sua propriedade a Reserva Florestal Legal, prevista na Lei 4.771/65, com a nova redação dada pela Lei 7.803/89, mediante o plantio, em cada ano, de pelo menos um trinta avos da área total para complementar a referida Reserva Florestal Legal (RFL).”

¹⁰ Ob. Cit. P. 702.

Todavia, a existência desse prazo não permite que o proprietário reserve a área na medida em que institui a reserva legal. Desde logo o proprietário deverá demarcá-la na proporção estabelecida, uma vez que o reflorestamento deve ocorrer natural ou artificialmente.

Instituída a Reserva Florestal Legal, a área delimitada, que será de 20% ou 50% conforme a região em que se localiza, deve ser contínua, não se admitindo fracionamento, podendo o proprietário usar e gozar do imóvel todo, sendo vedado o corte raso para a área reservada.

O corte raso vem a ser “um tipo de corte em que é feita a derrubada de todas as árvores, de parte ou de todo um povoamento florestal, deixando o terreno momentaneamente livre de cobertura arbórea”, conforme disposto na Portaria P/1986-IBDF.

Pela redação de tal Portaria, entende-se que, se não for feita a derrubada de todas as árvores, de parte ou de todo um povoamento florestal, impedindo que o terreno fique livre de cobertura arbórea, mesmo que momentaneamente, pode-se proceder à exploração racional desta área.

Características da reserva legal

Uma das principais características desse instituto é a imutabilidade, que consiste na impossibilidade de quem quer que seja alterar a destinação da reserva por qualquer ato. Por isso, se ocorrer a alienação do imóvel, este será sempre acompanhado pela reserva e, em caso de desmembramento, não será modificada a área reservada: “(...) a área de reserva, a partir da promulgação da Lei 7.803/89, continua com os novos proprietários numa cadeia infinita. O proprietário pode mudar, mas não muda a destinação da área da Reserva Florestal.”¹¹

Ademais, a Constituição não confere a ninguém o direito de beneficiar-se de todos os usos possíveis e imagináveis de sua propriedade, estando as limitações já consagradas, desde muito, na legislação civil. Não se pode defender que as restrições ambientais à utilização da propriedade rural esvaziem o conteúdo econômico da propriedade.

Outra característica é a gratuidade na sua instituição. Para ANTONIO HERMAN V. BENJAMIM, o caráter indenizatório fundamenta-se na impossibilidade do proprietário utilizar seu imóvel, inviabilizando a exploração econômica, o que não ocorre com as áreas de reserva legal, isto porque em nenhum momento a área reservada priva o proprietário de seu bem.

¹¹ LEME MACHADO, Paulo Affonso, ob. cit. p. 703.

Nesse sentido, “Tanto as APPs *ope legis*, como a Reserva Legal são, sempre, limites *internos* ao direito de propriedade e, por isso, em nenhuma hipótese são indenizáveis. Integram a essência do domínio, sendo com o título transmitidas. Não importam, *per se*, novamente tomando por empréstimo as palavras do Ministro Celso Mello, ‘em esvaziamento econômico do direito de propriedade’.”¹²

Como limitação administrativa que é, tem caráter geral, ou seja, a obrigatoriedade da instituição da reserva atinge todos os proprietários rurais privados, que deverão atender ao disposto na Constituição Federal no artigo 5.º, XXII e XXIII, no qual é garantidos o direito de propriedade com sua conseqüente vinculação ao cumprimento da função social e no artigo 186, II, que coloca a preservação do meio ambiente como critério legal para a configuração estrutural do direito de propriedade.

Distinção entre reserva legal e outras modalidades de proteção

A Reserva Florestal Legal não se confunde com os outros modos de proteção do meio ambiente. Difere-se das Áreas de Preservação Permanente dos arts. 2.º e 3.º do Código Florestal, pois estas se aplicam tanto sobre propriedades de domínio privado quanto público, enquanto que aquela somente sobre propriedades privadas e, além disso, diferem-se também no que tange à finalidade protetora.

Com efeito, como ensina PAULO AFFONSO LEME MACHADO: “nas áreas de preservação permanente, não se protege a vegetação em si mesma, isto é, a vegetação não é tutelada pelo seu próprio e intrínseco valor. Na reserva florestal legal, tanto do artigo 16 como do artigo 44 do Código Florestal, a vegetação é protegida como a própria finalidade da reserva”¹³.

Também não se pode confundir as áreas reservadas com os Parques Nacionais, Estaduais e Municipais e Reservas Biológicas, pois estes são exclusivamente áreas de domínio público, segundo o art. 5.º, “a”, do mencionado *codex* e de acordo com a Convenção de Washington; e difere-se ainda das Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, pois também são exclusivamente de domínio público, nos termos do art. 5.º, “b” do Código Florestal.

Imóveis atingidos pela reserva legal

¹² Ob. cit. p. 77.

¹³ LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Estudos de Direito Ambiental*. São Paulo: Malheiros. 1994, pg. 120.

Para a aplicação da Reserva Florestal Legal, deve-se considerar a sua localização no território brasileiro, para que seja fixado o percentual que incidirá sobre o imóvel.

Mas antes, uma ressalva se faz com relação às propriedades com área inferior a vinte hectares, isto porque o Código Florestal, no § 1.º do art. 16, refere-se, para efeito de fixação do limite percentual da reserva, em área entre 20 (vinte) a 50 ha (cinquenta hectares), devendo-se entender, da interpretação desse dispositivo, que as áreas que se situam abaixo daquele limite, estão dispensadas da instituição da reserva legal.

De fato, difícil acreditar que a instituição da reserva legal em áreas menores de 20 hectares pudesse cumprir sua real finalidade, qual seja, de preservar uma área com cobertura arbórea suficiente para garantir um ecossistema em sua plenitude.

Atingindo a reserva florestal legal todos os imóveis situados em regiões especificamente protegidas, resta saber, para sua aplicação, quais são essas regiões e qual o percentual de reserva que irá incidir nos imóveis nelas situados. Assim, tem-se a reserva aplicável à região Norte e parte norte da região Centro-Oeste e a reserva em todas as outras regiões do Brasil, incluindo-se aqui a parte sul da região Centro-Oeste, como se depreende da leitura dos artigos 16 e 44 do Código Florestal.

Desse modo, de acordo com o art. 16, §2.º, será fixado um percentual de 20% para as regiões Leste Meridional, Sul e Centro-Oeste, esta na parte sul. Este percentual também será aplicado às áreas de cerrado, nos termos do §3.º do artigo alhures.

Com relação às regiões Norte e parte norte da região Centro-Oeste, deve-se observar o § 1.º do artigo 44, que estabelece a porcentagem de, no mínimo, 50% para a criação da reserva legal. Esse artigo vem sofrendo constantes alterações, tendo sido recentemente acrescido de um § 4.º, pela Medida Provisória 1.956-45, que concede ao proprietário a faculdade de escolher outra área para ser objeto da reserva (compensação), mediante aprovação do órgão federal do meio ambiente e respeitados os termos da referida Medida Provisória.

Esse parágrafo, como aponta PAULO AFFONSO LEME MACHADO¹⁴, “vai autorizar a destruição dos 50% da atual Reserva Legal Florestal, permitindo que ela seja implantada em outro local. As Reservas Legais Florestais amazônicas passam a ficar aleatórias”.

De fato, esse dispositivo pode tornar inócuo o objetivo de preservar as florestas situadas naquela área, já que prevê uma forma de substituição da área reserva por outras áreas, e até em outras propriedades, acarretando um prejuízo insuportável para o

¹⁴ Ob. cit. p. 708.

meio ambiente, pois não compensa os danos causados em razão de sua degradação.

A Aplicação da Reserva em áreas rurais, urbanas e de expansão urbana

Em áreas urbanas

Quando se fala em “floresta”, a idéia que se tem é a de algo de grande dimensão. Desta forma, seria difícil imaginar a existência de “floresta” em área urbana. todavia, é de se verificar a existência de mata nativa em áreas urbanas de muitas cidades, como o que ocorre em centros urbanos pioneiros da região Oeste do Estado de São Paulo e Norte do Estado do Paraná, onde pode-se observar uma integração da mata nativa com o perímetro urbano.

O art. 1.º do Código Florestal, ao falar em “florestas existentes no território nacional”, alcança não só as áreas rurais como também as áreas urbanas e, para dirimir qualquer dúvida acerca da aplicação da reserva em áreas urbanas, a Lei Federal n.º 7.803, de 18 de julho de 1989 dispõe, ao regular o § único do artigo 2.º do referido diploma legal, que *“no caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.”*

Como já foi visto, o objetivo da Lei é o de preservar as florestas ainda existentes e evitar que o uso contínuo do solo provoque a degradação do meio ambiente. Mas a sua recomposição no meio urbano, ao contrário do meio rural, é praticamente impossível em locais ocupados há décadas pela massa urbana. De qualquer maneira, a preservação ou mesmo o reflorestamento, é possível nos locais ainda não ocupados e em grandes propriedades a serem loteadas.

Assim, a questão da aplicação da reserva legal nas áreas urbanas centra-se, basicamente, nos loteamentos urbanos.

Como os lotes advindos de um loteamento urbano pela sua própria localização podem não possuir uma área com dimensão satisfatória para comportar vegetação em limite percentual suficiente para abrigar um ecossistema, a melhor saída é a de agrupar o total de reserva que cada lote deveria abrigar, em uma só porção dentro da área loteada, em condomínio entre todos os proprietários. Tal medida se aproxima do disposto no art. 17 do Código Florestal, que permite aquele agrupamento para os loteamentos e propriedades rurais.

De fato, diversos são os loteamentos urbanos cujos lotes possuem área inferior à quinhentos (500) metros quadrados. Seria um despropósito delimitar 20%, ou seja, cem (100) metros quadrados para fins de reserva florestal legal.

Uma questão que se coloca, é o caso do parcelamento ter sido regularizado e ocupado antes da promulgação da Lei 7.803/89. Aqui deverá ser verificado se o mesmo ainda possui uma área remanescente equivalente a 20% da área total do imóvel. Em caso positivo, deverá ser imediatamente destinada à preservação, como área reservada, mesmo que para isso o proprietário tenha que reflorestá-la.

Na hipótese de inexistir área remanescente por ocupação integral do imóvel, impossibilitando o proprietário de instituir reserva florestal legal, entende AKAOUI¹⁵, que o empreendedor deve responsabilizar-se pela aquisição de uma área nas proximidades, de tamanho equivalente a 20% da área total do imóvel, para que nela seja criada e mantida reserva florestal legal.

No entanto, a opção oferecida pelo autor, quanto à compra de uma área destinada à reserva é de difícil aplicação. Com efeito, estando já o imóvel devidamente ocupado, e face ao desenfreado crescimento urbano, é provável que não exista uma área próxima que pudesse destinar-se à essa finalidade. E a aquisição de uma área distante do imóvel objeto do parcelamento, traz ao proprietário um gravame acerca da conservação e manutenção da área, que não poderá ser exercida de forma ordenada e esmerada.

No caso do parcelamento regularizado e implementado na constância da Lei 7.803/89, não existem dúvidas quanto à sua incidência. O não atendimento ao disposto no artigo 3.º, V, da Lei 6.766/79, importaria na proibição do parcelamento do solo, pois constitui-se requisito indispensável para tal ato.

Em áreas rurais

Já foi visto que o Código Florestal não prevê expressamente a aplicação da reserva apenas para as áreas rurais, mas são elas que, por sua dimensão e localização, tem as maiores chances de conter florestas e abrigar um ecossistema, razão pela qual constitui a essência da matéria.

Ao se tratar da aplicação da reserva florestal legal nas áreas rurais, deve-se obedecer ao disposto nos artigos 16 e 44 do Código Florestal. Assim, todas as áreas situadas nas regiões abrangidas por esses artigos sofrerão a incidência da reserva, podendo ser exploradas, desde que respeitado os respectivos

¹⁵ AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. “Apontamentos acerca da aplicação do Código Florestal em Áreas Urbanas e seu Reflexo no Parcelamento do Solo”, in *Temas de Direito Urbanístico* 2. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000.

limites (20% para as regiões Leste Meridional, Sul e Centro-Oeste; e 50% para as regiões Norte e parte Norte da Centro-Oeste).

Ressalte-se que, como dispõe o § 1.º do art. 16 do Código Florestal, os imóveis situados nas regiões Leste Meridional, Sul e Centro-Oeste, esta na parte sul, com área entre 20 e 50 hectares, e não acima deste limite, poderão utilizar-se, além da cobertura vegetal de qualquer natureza, dos maciços de porte arbóreo, sejam frutíferos, ornamentais ou industriais, para o cômputo do limite percentual previsto no mencionado artigo.

Nos casos de loteamentos rurais, resta saber se a área ainda possui reserva florestal legal delimitada.

Caso a área, objeto de loteamento, não tenha reserva legal instituída, deve o particular proprietário, obrigatoriamente, estabelecê-la. É o que se depreende do artigo 16 do Código Florestal, que expressamente dispõe: “A reserva legal, assim entendida a área de, no mínimo, **20 % de cada propriedade** (...)” (grifo nosso). Todavia, o artigo 17 do Código Florestal permite que “Nos loteamentos de propriedades rurais, a área destinada a completar o limite percentual fixado na letra “a” do artigo antecedente, poderá ser agrupada numa só porção em condomínio entre os adquirentes.” Assim, no caso de condomínio, todos os condôminos responsabilizar-se-ão pela manutenção e conservação da área reservada, sendo que cada lote conterá uma fração ideal da parte delimitada. E ressalte-se, não se admite parte ideal de reserva legal, pois esta deve ser delimitada. Trata-se, então, de um sistema de cotas de responsabilidade a ser distribuída entre os condôminos. E são essas cotas que correspondem à fração ideal da parte *delimitada*.

No entanto, se a área objeto de loteamento já possui reserva florestal legal devidamente formada, questiona-se a instituição desta em todas as áreas resultantes do parcelamento.

Com efeito, se dividirmos a gleba em vários lotes, alguns proprietários certamente não terão um percentual de reserva em seu lote. No entanto, outros possuirão um percentual acima do estabelecido pelo legislador. Então, como proceder?

Na concepção de ORLANDI NETO¹⁶, o legislador, ao definir o limite de 20% da área para fins de reserva legal, já abrangeu o total das terras particulares da região referida no artigo 16, “a”, do Código Florestal. Deste modo, a criação da reserva nas áreas resultantes aumentaria o percentual estabelecido pelo legislador.

“Para ilustrar o despropósito da interpretação literal, imagine-se o imóvel em condomínio, já com reserva legal, que vem a ser objeto de divisão. A cada um dos cinco condôminos deve ser atribuída parte certa de 20% do imóvel. Se a reserva pudesse ser dividida também, o quinhão de cada um seria constituído de

¹⁶ ORLANDI NETO, Narciso. Ob. cit. p. 54/55.

16% livres, mais 4% de reserva. Assim, cada novo imóvel já teria sua reserva. Todavia, como a reserva é imutável e, na prática, dificilmente comporta divisão, cada condômino seria aquinhoadado com 16% livres (a reserva ficaria como remanescente). Se incidisse novo gravame, haveria aumento da reserva da gleba primitiva, em 16%. Assim, teria ela crescido para 36% da área. Admita-se um desmembramento de cada um dos imóveis dos ex-comunheiros para que se chegue facilmente a mais de 42% da gleba primitiva!"

Assim, os proprietários de imóveis resultantes do parcelamento que não contém área reservada, não devem criá-la, bastando uma *"remissão à averbação da reserva legal na matrícula mãe, isto é, na matrícula da gleba da qual foram desmembrados"*. Com isso, mantém-se o limite de 20% fixado pelo legislador, e o ônus de conservar a área, distribuído entre os proprietários atuais e futuros.

Pode parecer, então, um desdobramento do artigo 17 do Código Florestal, com a diferença de que preexiste o agrupamento da reserva em uma área demarcada. Dessa forma, o loteador alienará os lotes sem atingir esta área, continuando a vigorar um sistema de cotas de responsabilidade, uma vez que estas representarão uma fração ideal da reserva. Nesse caso, os adquirentes serão responsáveis por uma fração ideal, pois seus lotes sequer possuem uma parte da área reservada.

No entanto, há quem entenda ter o legislador expressamente determinado a criação da reserva em todas as propriedades. Segundo PAULO AFFONSO LEME MACHADO¹⁷, a Reserva Legal deve ser demarcada ou instituída em cada propriedade. Mesmo no caso de várias propriedades, ainda que contíguas, pertencentes ao mesmo proprietário, não afasta a incidência da reserva em cada uma delas.

Outra saída seria a divisão da gleba a partir da área reservada. Assim, todos os adquirentes possuiriam a mesma proporção de reserva legal. No entanto, essa divisão, na prática, é de difícil aplicação. Basta imaginar que determinada área possua reserva localizada em uma de suas extremidades. Qualquer fracionamento visando manter o mesmo percentual em cada uma das novas unidades imobiliárias, teria, obrigatoriamente, que partir daquela extremidade.

Isso seria possível caso o proprietário da gleba não objetivasse que os lotes decorrentes do loteamento tivessem as mesmas dimensões. O que é de difícil aceitação.

Não se deve esquecer, também, que o formato da área influi sobremaneira no parcelamento da propriedade. Se tratar-se

¹⁷ Ob. cit. p. 701.

de formato regular, e a reserva legal estiver localizada de maneira a propiciar uma divisão igualitária, nada obsta sua aplicação dessa forma. Ocorre que, se possuir um formato irregular, a localização da reserva influirá de maneira contundente na possibilidade de fracionamento.

Em áreas de expansão urbana

As áreas de expansão urbana merecem atenção especial, pois, além de constituírem um verdadeiro berçário urbanístico, não existem estudos conclusivos acerca da aplicação de reserva legal nessas localidades.

Primeiramente, através da definição oferecida pelo ilustre professor JOSÉ AFONSO DA SILVA, verifica-se que destinam-se “ao crescimento ordenado das cidades, vilas e povoados, contíguas ou não ao perímetro urbano”¹⁸.

Complementando este entendimento, HELY LOPES MEIRELLES entende que tais áreas devem ser prontamente delimitadas e sujeitas às restrições urbanísticas do plano diretor e do código de obras do município, pois cabe ao Município “orientar e preservar o desenvolvimento de seus aglomerados urbanos a fim de obter, no futuro, cidades, vilas e bairros funcionais e humanos, com todos os requisitos que propiciam segurança, estética e conforto aos habitantes. Isto se consegue pela antecipação das exigências urbanísticas para as zonas de expansão urbana, que são as matrizes das futuras cidades”¹⁹.

Assim, é de se reconhecer que essas áreas, ainda que situadas dentro do perímetro rural do município²⁰, estariam sujeitas às mesmas imposições que regem a aplicação da reserva florestal legal nas áreas urbanas, mesmo que não sejam efetivamente utilizadas.

À primeira vista, a expressão “contíguas ou não ao perímetro urbano”, com referência à situação da zona de expansão, pode parecer um tanto contrastante, porque poderia permitir a localização dessas áreas em pontos distantes do perímetro urbano, impossibilitando assim, que fossem destinadas ao crescimento de cidades, vilas ou povoados. Contudo, essas áreas devem estar próximas ao perímetro urbano, pois, caso contrário, não estará configurada a sua destinação, não sendo possível um crescimento ordenado da cidade.

¹⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 2.^a ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 156.

¹⁹ MEIRELLES, Hely Lopes apud SILVA, José Afonso da. Ob. cit. p. 156.

²⁰ Para José Afonso da Silva “a zona de expansão urbana há de situar-se, portanto, fora do perímetro urbano e, conseqüentemente, sempre estará em zona ainda tida como rural.”

O que se discute é se um imóvel com características eminentemente rurais, que passa a integrar a zona de expansão urbana, ainda não efetivamente utilizado para fins de urbanização, continua com sua destinação agrícola, extrativa, pecuária e agroindustrial.

É certo que a Lei 4.504/65 (Estatuto da Terra), complementada pelo Decreto n.º 55.891/65, caracteriza o imóvel como rural se destinado à exploração agrícola, extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, não importando se localiza-se em áreas rurais, urbanas ou suburbanas.

Pelo que se depreende dos mencionados dispositivos legais, poderia se dizer que, mesmo integrando a zona de expansão urbana de um Município, o imóvel continuaria sendo rural, com a destinação que lhe é peculiar, pois permaneceriam suas atividades originais.

No entanto, já se observou que as zonas de expansão urbana visam o crescimento e desenvolvimento das cidades, e assim, é importante frisar que, desde o momento que o imóvel integrou a área de expansão urbana, já possui destinação distinta à anterior, mesmo que ainda não esteja efetivamente utilizada para tais fins.

Com efeito, seria um despropósito esperar a efetiva utilização das propriedades constantes das zonas de expansão urbana. Nesse ponto, vale colacionar o entendimento de JOSÉ AFONSO DA SILVA, comentando o posicionamento de HELY LOPES MEIRELLES²¹

“(...) o Município não precisa aguardar seu parcelamento para defini-la e submetê-la aos regulamentos urbanísticos e edílios. A posição correta consiste em delimitar a zona de expansão urbana, a fim de ordenar o crescimento de núcleo urbano existente, e só depois permitir seu parcelamento para seu uso e ocupação urbanística na forma prevista em planos diretores ou planos especiais de urbanização”.

Desse modo, na hipótese de existir um imóvel rural, assim considerado dentro da área de expansão urbana, estará sujeito à eventual desapropriação no interesse do desenvolvimento habitacional, com a conseqüente abertura de ruas e aplicação das restrições urbanísticas previstas no plano diretor.

Não obstante a necessidade de se definir a destinação da área em estudo, importante mencionar o artigo 32, § 2.º do Código Tributário Nacional, que prevê: “ A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes,

²¹ Ob. cit. p. 157.

destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior²².”

Através do disposto no artigo suso mencionado, se o Município considerar as áreas de expansão urbana como áreas urbanas, destinadas à habitação, indústria ou comércio, não se poderia questionar a aplicação da reserva florestal legal pelo disposto na Lei 7.803/89 e demais disposições do Código Florestal.

Então, seguindo o conteúdo do CTN, ou a teoria da destinação, as áreas destinadas à reserva florestal legal deverão seguir os procedimentos pertinentes a aplicação da reserva em áreas urbanas, observando-se os planos diretores e leis de uso do solo.

O papel do registrador e a averbação da reserva florestal legal no registro de imóveis

A relação entre a Reserva Florestal Legal e o Registro Imobiliário verifica-se basicamente pela possibilidade de averbação da mesma frente à matrícula da área sobre a qual será instituída, para fins de especialização, e na obrigação ou não do Registrador em exigir essa providência do proprietário para proceder aos atos de registro.

O § 2.º do artigo 16 do Código Florestal (com redação dada pela Lei n.º 7.803/89), prevê que a reserva florestal legal “*deverá ser averbada à margem da inscrição da matrícula, no registro de imóveis competente*”.

Frente ao dever de averbar a Reserva Legal, discute-se a obrigatoriedade, ou não, do Registrador em exigir a prévia averbação da Reserva, para então proceder aos outros atos translativos da propriedade. Assim, pode o Registrador exigir que cada proprietário de imóvel rural, para transmiti-lo (a qualquer título) ou onerá-lo, averbe, antes, a reserva legal? É sua obrigação exigir o cumprimento do Código Florestal?

Para dirimir essa questão, GILBERTO VALENTE DA SILVA²³ esclarece que é notória a ausência de qualquer decisão administrativa ou de provimento nesse sentido, proveniente de qualquer Corregedoria Geral do País. Desse modo, não pode o registrador ser considerado um fiscal dos órgãos envolvidos na instituição da Reserva Legal.

Além disso, cabe à autoridade florestal e ao proprietário o ônus de gravar a propriedade com a reserva legal, devendo estes

²² O CTN, no parágrafo 1.º do art. 32, oferece uma definição do que vem a ser zona urbana.

²³ SILVA, Gilberto Valente da. “Imóvel Rural – Eterno Gerador de Problemas para o Registrador” in *Registro de Imóveis - Estudos de Direito Registral Imobiliário*. Porto Alegre. Sérgio Antonio Fabris Editor. 2000, p. 237.

tomarem as medidas necessárias à sua correta delimitação e averbação. Se, contudo, não se manifestarem acerca da delimitação, não há nada que force o proprietário a instituí-la.

Trata-se de competência atribuída à autoridade florestal. Somente ela pode obrigar o proprietário a proceder à demarcação da reserva, devendo-se entender, então, que não está o registrador obrigado a condicionar atos translativos da propriedade à averbação da reserva florestal legal.

Nesse sentido, se manifestou NARCISO ORLANDI NETO, citado em parecer de Antonio Carlos Morais Pucci²⁴, Juiz Auxiliar da Egrégia Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo:

“A Lei 4.771 não estabelece nenhuma penalidade para a falta de averbação da reserva legal. Prova disso é o art. 99 da Lei 8.171/91, que, igualmente, sem estabelecer penalidades determinou:

“A partir do ano seguinte ao da promulgação desta Lei, obriga-se o proprietário rural, quando for o caso, a recompor em sua propriedade a Reserva Florestal Legal, prevista na Lei 4.771/65, com a nova redação dada pela Lei 7.803/89, mediante o plantio, em cada ano, de pelo menos um trinta avos da área total para complementar a referida Reserva Florestal (RFL).”

“Não está o oficial do Registro de Imóveis impedido de praticar atos de registro sem que conste da matrícula a averbação da reserva legal. A lei não o proíbe. E observe-se que o legislador foi preciso quando quis limitar a atividade do oficial, subordinando-o ao cumprimento da exigência legal pelo proprietário. De fato, dispõe o art. 37 do Código Florestal:

“ Não serão transcritos ou averbados no Registro Geral de Imóveis os atos de transmissão inter vivos ou causa mortis, bem como a constituição de ônus reais sobre imóveis da zona rural, sem a apresentação de certidão negativa de dívidas referentes a multas previstas nesta Lei ou nas Leis estaduais supletivas, por decisão transitada em julgado”.

“ É evidente que se houvesse limitação à alienação ou à oneração de bens imóveis pelo proprietários que não tivesse averbado a reserva legal, ela estaria expressa na lei.” (pg.210).” (grifo nosso).

Com base nesse parecer, percebe-se que a não obrigatoriedade do registrador em exigir a averbação da reserva legal estriba-se na ausência de leis que determinem expressamente sua vinculação ao registro de imóveis, bem como por ser de competência da autoridade florestal.

²⁴ Processo CG-421/2000 – Jaboticabal – Ministério Público do Estado de São Paulo.

Dessa forma, não tendo competência o registrador para exigí-la, também a ele não cabe verificar se a área da reserva será observada por ocasião da formação dos processos de loteamentos que implicarão em registro. Mas, e, principalmente, com relação aos desmembramentos e loteamentos, é de grande importância que a matéria seja logo regulada, pela natureza desse tipo de processo, isto porque a averbação da reserva florestal legal, naqueles casos, será de grande importância para garantir a inalterabilidade de sua destinação e facilitar a sua fiscalização.

BIBLIOGRAFIA

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. “Apontamentos acerca da aplicação do Código Florestal em Áreas Urbanas e seu Reflexo no Parcelamento do Solo”, in *Temas de Direito Urbanístico 2*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000.

BENJAMIN, Antônio Herman V. “Desapropriação, Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente”, in *Temas de Direito Ambiental e Urbanístico*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL

LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*. 8.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Estudos de Direito Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22.^a ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

ORLANDI NETO, Narciso. “Reservas Florestais”, in *Revista de Direito Imobiliário*, n.º 42. São Paulo: Revista dos Tribunais, Setembro-Dezembro de 1997.

Processo CG-421/2000 – Jaboticabal – Ministério Público do Estado de São Paulo.

RABAHIE, Marina Mariani de Macedo. “Função Social da Propriedade”, in *Temas de Direito Ambiental e Urbanístico 2*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

SANTOS, J. M. Carvalho. *Código Civil Brasileiro Interpretado*. Vol. VII, Freitas Bastos, 7.^a ed, 1961.

SILVA, Gilberto Valente da. "Imóvel Rural – Eterno Gerador de Problemas para o Registrador", in *Registro de Imóveis – Estudos de Direito Registral Imobiliário*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*. 9.^a ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 2.^a ed. São Paulo: Malheiros, 1997.