

NOVA DISCIPLINA DA RESERVA LEGAL À LUZ DA LEI 12.651/2012

CEZAR EDUARDO MACHADO

DIREITO AMBIENTAL E GESTÃO ESTRATÉGICA DE SUSTENTABILIDADE

Monografia elaborada como trabalho de conclusão do curso de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade, realizada sob a orientação do Professor Rodrigo Brandão Lex.

São Paulo

2014

Resumo

A Reserva Legal, desde sua introdução no sistema jurídico pátrio, é tema de acentuada relevância, especialmente no que guarda relação com sua importância ambiental.

Desde 1934, sob a égide do Código Florestal, instituído pelo Decreto n.º 23.793/34 o instituto vem ganhando relevância, especificamente como Espaço Territorial Especialmente Protegido, conforme previsão do artigo 225, §1º, da Constituição Federal.

Dessa forma, o que se pretende com esse estudo é analisar a Reserva Legal através de sua evolução histórica, informando os aspectos constitucionais que tutelam o direito ambiental e verificando as normas infraconstitucionais que guardam correlação com o instituto da Reserva Legal.

Com isso, serão verificados os objetivos da criação desse mecanismo de conservação e defesa do meio ambiente, de modo a se evitar eventual supressão de vegetação nativa em razão do desenvolvimento econômico.

A lei 12.651/2012, que revogou expressamente o Código Florestal de 1965, complementada pelas alterações introduzidas pela lei 12.727/2012, provocaram significativas mudanças no antigo regime da Reserva Legal.

Com efeito, as mudanças começaram com a alteração do conceito da nova lei quanto a Reserva Legal, de modo a atribuir dupla função, assegurando o uso econômico de modo sustentável e a reabilitação dos processos ecológicos.

Sendo assim, o legislador, por completo desconhecimento do número de proprietários e possuidores, da extensão e localização das áreas de Reserva Legal, Áreas de Preservação Permanente e de Uso Restrito, instituiu o Cadastro Ambiental Rural – CAR, registro eletrônico público, obrigatório para todos os imóveis rurais, por onde se pretende integrar todas as informações e constituir base de dados ambiental.

Com o CAR, se pretende mapear as propriedades rurais e conjugar os Programas de Regularização Ambiental de modo a tornar efetiva a recuperação dos biomas e ecossistemas degradados, bem como permitir aos proprietários e possuidores o uso econômico de modo sustentável.

A instituição do CAR, através do sistema SICAR – Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural, promete facilitar a vida do proprietário rural, principalmente do pequeno agricultor, tendo em vista o mecanismo simplificado de delimitação da Reserva Legal em ambiente virtual.

E, por consequência, nos termos da nova lei, o proprietário rural ficaria desobrigado de averbar a Reserva Legal na matrícula do imóvel.

Alguns problemas decorrentes dessa previsão isolada merecem melhor estudo e debate, pois a própria lei 12.651/2012 é contraditória quanto a essa exigência e conflitante com o ordenamento e princípios de direito registral brasileiro.

A exploração econômica da Reserva Legal e as Áreas Consolidadas em Áreas de Reserva Legal, da mesma forma, demandam análise e rigor técnico no estudo aprofundado, na medida em que são temas polêmicos e controvertidos, principalmente, na doutrina.

Sendo assim, esperamos apresentar este estudo de forma completa sobre a nova disciplina da Reserva Legal à luz da lei 12.651/2012.

Neste trabalho, inicialmente, será pontuada a questão do meio ambiente sob a ótica constitucional, a evolução histórica e conceito da Reserva Legal, para então, discorrer sobre sua disciplina no Novo Código Florestal (Lei 12.651/12).

O novo conceito da Reserva Legal foi especificamente abordado, além da forma de instituição decorrente do Cadastro Ambiental Rural. Outro importante aspecto estudado teve foco no novo regime da Reserva Legal e o sistema registral de imóveis, bem como as referências da própria lei a averbações relativas a Reserva Legal na matrícula do imóvel rural.

As exceções a obrigação de instituir Reserva Legal e a exploração econômica tiveram tópico específico de análise.

Por fim, foi analisada a questão relativa as áreas consolidadas em áreas de Reserva Legal, onde tentei esclarecer aspectos controvertidos e polêmicos inseridos pela nova legislação.

Palavras Chave

1. Introdução.
2. Tutela constitucional e princípios de direito ambiental.
3. Evolução histórica da legislação relativa a Reserva Legal.
4. Conceito de Reserva Legal.
5. A lei de proteção da vegetação nativa brasileira e a nova disciplina da Reserva Legal.
 - 5.1. Instituição da Reserva Legal e o Cadastro Ambiental Rural – CAR.
 - 5.2. A Reserva Legal e o Registro Imobiliário.
 - 5.3. Exceções a obrigação de constituição da Reserva Legal.
 - 5.4. Exploração econômica da Reserva Legal.
 - 5.5. Áreas consolidadas em áreas de Reserva Legal.
6. Considerações finais.
7. Referências Bibliográficas.

Abstract

Since it was introduced in the homeland legal system, Legal Reservation are an increasing relevant theme, especially with respect to its environmental importance.

Under the safeguard of the Forest Code, the institute has had an increasing relevance since it was established by the Decree number 23.793/34 in 1934, particularly as an Territorial Specially Protected Area, under the prediction in article 225, § 1st, of the Federal Constitution.

Thereby, this study aims at analysing the Legal Reserve through its historical evolution, conveying its constitutional characteristics which guard environmental law and verifying its infra-constitutional rules that correspond to the institute of the Legal Reserve.

Accordingly, the goals of establishing this environmental conservation and environmental protection mechanism will be analyse so as to avoid an ultimate containment of native vegetation on behalf of economical development.

The law 12.651/2012 which blatantly revoked the Forest Code of 1965, accompanied by the alterations introduced by law 12.727/2012, caused meaningful changes to the preceding regime of the Legal Reserve.

In reality, the changes commenced with the modification of the concept of the new law with respect to the Legal Reserve, so as to attribute a dual function,

ensuring sustainable economical practices as well as the rehabilitation of ecological processes.

Therefore, the legislator who is solely unaware of the number of land owners and possessors and of the size and location of the Legal Reserve, Permanent Areas or Protection and of Restricted Usage, established the Rural Environmental Registry (acronym translated from Portuguese as CAR), which is a mandatory public electronic registration for all land properties through in order to integrate all data and to assemble an environmental database.

The goal of CAR is to map rural properties and unify the Programs of Environmental Regularisation so as to effectively restore degraded biomes and ecosystems as well as to allow land owners and possessors economic use sustainably.

By means of the National System of Environmental Rural Registration (acronym translated from Portuguese as SICAR), the CAR promises to facilitate the land owner's life, especially of small ones, with a simplified mechanism of Legal Reserve mapping in a virtual setting.

Additionally, under the new law, the land owner would thereby no longer be required to state the Legal Reserve during the property's registration.

Some of the issues following this particular event need a more thorough study and debate since the law 12.651/2012 itself is contradicting with respect to this requirement and it conflicts with the planning and principles of the registries of the Brazilian law.

Likewise, the economic exploitation of the Legal Reserve and of the consolidated areas within Legal Reserve requires analysis and technical strictness in the undertaken study since those are arguable and controversial topics, particularly with respect to their doctrine.

Accordingly, I aim at presenting this study in a comprehensive manner under the new authority of the Legal Reserve under the law 12.651/2012.

This study will initially convey the environmental theme under the perspective of the constitution, historic evolution and concept of Legal Reserve. Then, this work will convey the authority of the New Forest Code (Law 12.651/12).

The new concept of Legal Reserve was particularly addressed as well as the institutional manner following the Environmental Rural Registry. Another

important aspect of attention was the new regime of the Legal Reserve, the property's registration as well as the references in the law to the registrations of the Legal Reserve within the rural property.

Exceptions to the rule of establishing the Legal Reserve and its economical exploitation were specifically addressed in this analysis.

Finally, I analysed the theme of establishment of areas within Legal Reserve, whereby I aimed at clarifying arguable and controversial topics of the new legislation.

Keywords

1. Introduction. 2. Constitutional guardianship and environmental rights principles. 3. Legal Reservation legislation historical evolution. 4. Legal Reservation concept. 5. The law of Native Brazilian Vegetation protection. 5.1. The Legal Reservation Institution and the Rural Environmental Subscription – CAR. 5.2. The Legal Reservation and the Real State Registry. 5.3. Exceptions to the liabilities to institute Legal Reservation. 5.4. Legal Reservation economic exploitation. 5.5. Consolidated areas on Legal Reservations. 6. Final considerations. 7. References.

SUMÁRIO

1. Introdução.....	04
2. Tutela Constitucional e Princípios De Direito Ambiental	04
3. Evolução Histórica da Legislação Relativa à Reserva Legal	11
4. Conceito de Reserva Legal	19
5. A Lei de Proteção da Vegetação Nativa Brasileira e a Nova Disciplina da Reserva Legal.....	24
5.1. Instituição da Reserva Legal e o Cadastro Ambiental Rural	28
5.2. A Reserva Legal e o Registro Imobiliário.....	33
5.3. Exceções a Obrigação de Constituição da Reserva Legal	38
5.4. Exploração Econômica da Reserva Legal.....	38
5.5. Áreas Consolidadas em Áreas de Reserva Legal.....	40
6. Considerações Finais.....	45
7. Referências Bibliográficas.....	56

1. INTRODUÇÃO

Desde o Brasil-Colônia, as florestas nacionais vem sendo exploradas de forma predatória.

Isso porque, os colonizadores portugueses e corsários, principalmente, franceses, trataram de extrair nossa madeira, principalmente o pau-brasil, para abastecer os mercados europeus.

Nessa época surgiram as primeiras leis de proteção as florestas de modo a impor limites aos colonos na exploração de suas terras.

Foram concedidas, então, licenças para extrair madeira que descreviam os locais e quantidades que poderiam ser retiradas das fazendas.

Além disso, essas mesmas normas demonstravam preocupações com a extinção das espécies e com a exploração predatória que não permitia regeneração natural das espécies.

De lá para cá, a legislação ambiental vem evoluindo e sofrendo alterações que visam compatibilizar as atividades agrossilvipastoris com a conservação da biodiversidade e dos processos ecológicos.

Em nossa legislação, cabe a Reserva Legal cumprir esse papel de proteção em compasso com o uso econômico dos recursos naturais de modo sustentável.

A Lei 12.651/2012, denominada Novo Código Florestal, veio alterar a disciplina da Reserva Legal e, com esse estudo, espero pontuar as relevantes modificações, discorrendo sobre sua disciplina no Novo Código Florestal.

2. TUTELA CONSTITUCIONAL E PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL

Para efeito de discorrer sobre a Reserva Legal e ingressar no tema de sua obrigatoriedade para imóveis localizados em área rural, é, preliminarmente, necessária análise do direito ambiental sob o ponto de vista constitucional.

Antes da Constituição Federal de 1988, a questão ambiental foi pouco abordada pelo legislador constitucional, exceto no que diz respeito à competência

legislativa sobre determinados recursos ambientais, a exemplo da Constituição Federal/1891 (artigo 34, n.º 29 – minas e terras), Constituição Federal/1934 (artigo 5º, inciso XIX, alínea j – subsolo, mineração, metalurgia, água, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca), Constituição Federal/1937 (artigo 16, inciso XIV – minas, metalurgia, energia hidrelétrica, águas, florestas, caça e pesca), Constituição Federal/1946 (artigo 5º, inciso XV, alínea I – riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, florestas, caça e pesca) e Constituição Federal/1967 (artigo 8º, inciso XII – organização da defesa permanente contra calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações, energia elétrica, direito agrário, proteção à saúde, águas e energia elétrica e, ainda, energia térmica, nuclear ou de qualquer natureza)¹.

Gilberto Passos de Freitas contextualiza o momento político vivido pelo constituinte de 1988, destacando:

“O Brasil foi um dos países que aderiu a essa política. Assim é que, em 1980, foi criado o Ministério do Meio Ambiente e deu-se início à implantação de uma legislação moderna, possibilitando uma efetiva proteção do meio ambiente. Nosso ordenamento jurídico passou a contar com diplomas avançados, dentre eles a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6938/1981) e a Lei da Ação Civil Pública (Lei n.º 7.347/1985).

Mas não ficou nisso. Conscientizados de que lutar por um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado é lutar pela vida, pela dignidade da pessoa, houve um sensível crescimento dos movimentos ambientalistas, os quais passaram a receber incondicional apoio de instituições como o Ministério Público, a Ordem dos Advogados do Brasil, os Partidos Políticos, as Universidades, enfim, de toda a comunidade científica e de entidades privadas.

Nesse clima, em 5/10/1988, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, a denominada ‘Constituição Verde’, que, dentre outros, tem o mérito de ser a primeira Constituição brasileira a tratar especificamente do meio ambiente.

Nas constituições anteriores, tal não ocorria. As raras referências ao meio ambiente, cujo termo quase não era conhecido, diziam respeito a alguns bens, como a fauna, a flora, a água, numa conotação econômica, o que se justificava, pois, como assinalado, somente a partir da década de 1970 é que o homem passou a preocupar-se com a questão ambiental, considerando os efeitos negativos decorrentes de fatores econômicos, demográficos e tecnológicos.

...

Promulgada após o movimento mundial pela preservação e defesa do meio ambiente, a nossa Carta destaca-se entre as constituições de outros países, que passaram a vigorar após a década de 1970 e que dispuseram a respeito.

¹ Antunes, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 1996, p. 36-37.

Aliás, no discurso que proferiu na sessão de 5/10/1988, o Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, o Deputado Ulysses Guimarães, afirmou que ‘é consagrador o testemunho da ONU de que nenhuma outra Carta no mundo tenha dedicado mais espaço ao meio ambiente do que a que vamos promulgar’².

Contemplando essa tutela constitucional ambiental, inserida na atual Constituição Federal, elucida com muita propriedade José Afonso da Silva, “*pode-se dizer que ela é uma Constituição eminentemente ambientalista*”³, na medida em que, inclusive, “*traz um capítulo específico sobre o meio ambiente, inserido no título da ‘Ordem Social’ (Capítulo VI, do Título VIII)*”⁴.

Mais que um capítulo específico sobre meio ambiente, na atual carta constitucional, podemos identificar princípios informadores de direito ambiental.

Sendo assim, podemos destacar o princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal (art. 225, *caput*, §1º), princípio da prevenção e precaução (art. 225, *caput*, §1º, inc. IV), princípio da informação e da notificação ambiental (art. 225, *caput*, §1º, inc. VI), princípio da educação ambiental (art. 225, *caput*, §1º, inc. VI), princípio da participação (art. 225, *caput*), princípio do poluidor pagador (art. 225, *caput*, §3º), princípio da responsabilidade das pessoas físicas e jurídicas (art. 225, §3º), princípio da soberania dos Estados para estabelecer sua política ambiental e de desenvolvimento com cooperação internacional (art. 225, §1º) e princípio do desenvolvimento sustentável (art. 170, inc. VI e art. 225).

Sobre a ótica da Constituição Federal de 1988, é permitido concluir que o meio ambiente é um direito social do homem, este entendido na sua interpretação mais ampla, ou seja, do bem comum. Muito embora a Constituição atual tenha instituído e determinado a proteção ambiental, frise-se no título da ordem social, esta não tratou de conceituar o meio ambiente em si.

Em verdade, mesmo a atual Constituição Federal enfrentando e tutelando o meio ambiente, apenas o fez, no artigo 225 e seus parágrafos, inserido no Capítulo VI.

² Freitas, Gilberto Passos. A Constituição Brasileira de 1988: A Constituição Ecológica, **Revista do Advogado**, São Paulo, SP, n.º 102, p. 52-53, Ano 2009, AASP.

³ Silva, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**, 9ª Edição, Editora Malheiros, 2011, p. 48.

⁴ *Ibidem*, p. 48.

Assim, a Constituição Federal, apesar de garantir direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não trouxe em seu texto a definição sobre meio ambiente.

Desta forma, busca-se identificar na legislação infraconstitucional o conceito de meio ambiente, cuja definição está inserida no artigo 3º, inciso I, da lei 6.938/81, denominada Política Nacional do Meio Ambiente, definindo como “*meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas*”.

É importante ressaltar que referida norma foi promulgada antes da própria vigência da Constituição de 1988 em decorrência do momento político vivido pelo Brasil e da criação do Ministério do Meio Ambiente, a qual, em nosso entendimento, foi recepcionada pela atual carta constitucional.

Parte da doutrina, todavia, critica a definição legal supra citada, estabelecendo que seu texto não levou em consideração o aspecto humano em seu conceito, conforme bem elucidado abaixo.

“O conceito estabelecido na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – PNUMA também merece crítica, pois, como se pode perceber, o seu conteúdo não está voltado para um aspecto fundamental do problema ambiental que é, exatamente, o aspecto humano. A definição legal considera o meio ambiente do ponto de vista puramente biológico e não do ponto de vista social, que, no caso, é fundamental.

A Constituição Federal modificou inteiramente a compreensão que se deve ter do assunto, pois inseriu, de forma bastante incisiva, o conteúdo humano e social no interior do conceito. Diante da norma Constitucional, é possível interpretar-se que o Constituinte pretendeu assegurar a todos o direito de que as condições que permitem, abrigam e regem a vida não sejam alteradas desfavoravelmente, pois estas são essenciais. A preocupação com este conjunto de relações foi tão grande que se estabeleceu uma obrigação comunitária e administrativa de defender o meio ambiente.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, determinou que o meio ambiente se constitui em direito de todos e bem de uso comum do povo. Pelo que se pode observar da norma constitucional, houve uma ampliação do conceito jurídico de meio ambiente⁵.”

Isto remete a estudos complementares para estabelecer o que seja meio ambiente.

“Qualidade do meio ambiente, conforme definição de Arlindo Phillippi Jr. e Ivan Carlos Maglio (2005, p. 228), refere-se ao ‘estado do meio ambiente em determinada área ou região, como é percebido

⁵ Antunes, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 1996, p. 40.

objetivamente em função da medição de qualidade de alguns de seus componentes’, nos quais são incluídos também atributos como beleza da paisagem, conforto e bem-estar.

A qualidade de vida liga-se a um dos princípios fundamentais estabelecidos no artigo 1º da Constituição Federal, qual seja, a dignidade da pessoa humana. ‘Dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida’, assinala José Afonso da Silva (2003, p.105)⁶.’

Nessa perspectiva ampla, o meio ambiente seria *“a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas⁷.”*

Sendo assim, como forma mais completa e coadunando-se com a realidade social e jurídica adota-se no presente estudo o conceito amplo de meio ambiente, nele incluindo além dos conjuntos de elementos naturais, as interações de ordem humana que constituem o meio ambiente artificial e cultural.

Com relação ao meio ambiente e o objeto de sua tutela, é importante destacar a seguinte passagem:

“O objeto de tutela jurídica não é tanto o meio ambiente considerado nos seus elementos constitutivos. O que o Direito visa proteger é a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida. Pode-se dizer que há dois objetos de tutela, no caso: um imediato, que é a qualidade do meio ambiente; e outro mediato, que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população, que se vem sintetizando na expressão ‘qualidade de vida’.

(...)

A Constituição, no art. 225, declara que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Veja-se que o objeto do direito de todos não é o meio ambiente em si, não é qualquer meio ambiente. O que é objeto do direito é o meio ambiente qualificado. O direito que todos temos é a qualidade satisfatória, ao equilíbrio ecológico do meio ambiente. Essa qualidade é que se converteu em um bem jurídico. A isso é que a Constituição define como bem de uso comum ao povo e essencial à sadia qualidade de vida⁸.’

Nesta perspectiva, de que o bem jurídico protegido é o meio ambiente ecologicamente equilibrado, de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida, veio a ordem constitucional traçar o caminho para que seja assegurada a efetividade desse direito.

⁶ Mascarenhas, Luciane Martins de Araújo. **Código Florestal 45 anos Estudos e Reflexões: A Reserva Legal**, 2010, Editora Letra da Lei, p. 84.

⁷ Silva, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**, 9ª Edição, Editora Malheiros, 2011, p. 20.

⁸ Ibidem, p. 83-85.

Sendo assim, foram incluídas, nos incisos I, III e VII, do parágrafo primeiro, do artigo 225, da Constituição Federal, incumbências ao Poder Público, com finalidade de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, quais sejam, prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos e proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Através de interpretação sistemática sobre a incumbência imposta ao Poder Público pelo legislador constituinte, em especial àquela insculpida no inciso III, do artigo 225, da Constituição Federal, qual seja, espaços das unidades da Federação a serem especialmente protegidos, é forçoso concluir que a nossa lei máxima recepcionou o instituto da Reserva Legal.

Ademais está prevista a reserva legal na legislação infraconstitucional como *“área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural...com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa”*, sendo permitido definir essa reserva de área como um espaço territorial especialmente protegido, cuja alteração depende de aprovação da autoridade ambiental estadual ou federal competente.

Ainda na seara constitucional, mister se faz a correlação da Reserva Legal com a função social da propriedade.

A Constituição Federal define, como direito e garantia fundamental, a inviolabilidade ao direito à propriedade, mas estabelece critério social para seu exercício, limitando-o quando garante o direito à propriedade (artigo 5º, inciso XXII) e logo em seguida determina que a propriedade atenderá sua função social (artigo 5º, inciso XXIII). Nesse sentido, a reserva legal, como medida de proteção ambiental e conseqüente proteção do bem comum está inserida na necessária observância da função social da propriedade.

Assim, entende-se, que o direito social já aparece em um patamar mais elevado que o direito individual, em correspondência ao próprio preâmbulo da carta constitucional que instituiu o Estado Democrático de Direito destinado,

primeiramente a assegurar o exercício dos direitos sociais, e posteriormente os direitos individuais.

Desse modo, tanto a propriedade urbana como a rural deverão atender sua função social. Contudo, necessária a observância quanto à origem protetiva da função social da propriedade rural e da propriedade urbana. Senão vejamos.

Quanto à função social da propriedade rural, seu atendimento tem *status* constitucional, na medida em que os requisitos para o seu cumprimento vêm estampados expressamente no artigo 186, da Constituição Federal, inserido no Capítulo III (Da Política Agrícola e Fundiária e Da Reforma Agrária), do Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira).

Por outro lado, a função social da propriedade imóvel urbana não vem definida e especificada no texto constitucional, tendo sido transferida ao legislador infraconstitucional municipal a previsão de exigências fundamentais para o seu atendimento, o qual determina o crescimento ordenado das cidades. Assim, nos termos do artigo 182, §2º, da Constituição Federal, a função social da propriedade urbana somente estará alcançada se atender às exigências expressas no plano diretor da cidade.

O texto constitucional, ainda no artigo 182, §4º, faculta ao Poder Público municipal, através de lei própria e segundo diretrizes de lei federal, exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou sem utilização, que promova seu adequado aproveitamento, impondo, na inércia deste, diversas sanções, que vão desde o parcelamento ou edificação compulsória, progressividade do imposto territorial urbano, até, ao extremo, a desapropriação do imóvel, mediante pagamento através de títulos da dívida pública.

Note-se, que as diretrizes da lei federal, mencionadas no *caput* do artigo 182, da Constituição Federal, são aquelas fixadas no Estatuto da Cidade – Lei 10.257/01, a qual trata da política de desenvolvimento urbano, e, então, seguidas pelas legislações municipais, através de seus planos diretores.

Mais adiante, após conceituarmos o instituto da Reserva Legal, apresentando sua evolução legislativa histórica, será estabelecida a correlação entre esse instituto e a função social da propriedade rural.

3. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO RELATIVA À RESERVA LEGAL

A Reserva Legal foi introduzida no ordenamento pátrio pela primeira vez no antigo Código Florestal⁹ de 1934, em seu artigo 23, o qual estabeleceu que parte da vegetação em propriedade particular não poderia ser derrubada a menos que fosse para a transformação de florestas heterogêneas nativas em florestas homogêneas, destinadas à exploração industrial¹⁰.

Entretanto, verifica-se que a preocupação com a exploração predatória das florestas é antiga e surgiu ainda no período Brasil-Colônia:

“Até a instituição do Governo Geral, em 1548, aplicava-se a legislação do reino, as Ordenações Manuelinas cujo Livro V, no título LXXXIII proibia a caça de perdizes, lebres e coelhos e, no título “C”, tipificava o corte de árvores frutíferas como crime. Após 1548, o Governo Geral passou a expedir regimentos, ordenações, alvarás e outros instrumentos legais, o que marcaria o nascimento do nosso Direito Ambiental. Com o domínio espanhol, foram aprovadas as Ordenações Filipinas, em 11 de janeiro de 1603, que disciplinou a matéria ambiental no Livro I, título LVIII; livro II, título LIX; livro IV, título XXXIII; livro V, títulos LXXV e LXXVIII. (A Evolução da Legislação Ambiental no Brasil, 1998, Ed. Oliveira Mendes, págs. 26/27).

Lembra ALEXANDRE DE MORAES que as Ordenações Filipinas “previam no Livro Quinto, Título LXXV, pena gravíssima ao agente que cortasse árvore ou fruto, sujeitando-o ao açoite e ao degredo para a África por quatro anos, se o dano fosse mínimo, caso contrário, o degredo seria para sempre” (Direito Constitucional, 8ª edição, S. Paulo, Ed. Atlas, ano 2000, pág. 646)¹¹.”

Mais tarde, com o “Regimento sobre o Pau-Brasil”, de 1605, é que se pode verificar a edição da primeira norma de natureza protecionista brasileira.

Dos termos da referida norma, revela-se uma preocupação com a exploração indiscriminada do Pau-Brasil e pela drástica diminuição dos indivíduos arbóreos das florestas litorâneas:

⁹ Artigo 23. Nenhum proprietário de terras cobertas de mattas poderá abater mais de tres quartas partes da vegetação existente, salvo o disposto nos arts. 24, 31 e 52.

§ 1º O dispositivo do artigo não se applica, a juizo das autoridades florestaes competentes, às pequenas propriedades isoladas que estejam proximas de florestas ou situadas em zona urbana.

§ 2º Antes de iniciar a derrubada, com a antecedencia minima de 30 dias, o proprietario dará sciencia de sua intenção á autoridade competente, afim de que esta determine a parte das mattas que será conservada.

¹⁰ Magalhães, Vladimir G. **Código Florestal 45 anos Estudos e Reflexões: A Reserva Legal**, 2010, Editora Letra da Lei, p. 234.

¹¹ MEIRA, José de Castro. Direito ambiental. **Net**, Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/141>>. Acesso em: 29 dez 2013.

“Eu El-rei. Faço saber aos que este Meu Regimento virem, que sendo informado das muitas desordens que lia no certão do páo brasil, e na conservação delle, de que se tem seguido haver hoje muita falta, e ir-se buscar muitas legoas pelo certão dentro, cada vez será o damno mayor se se não atalhar, e der nisso a Ordem conveniente, e necessaria, como em cousa de tanta importancia para a Minha Real Fazenda, tomando informações de pessoas de experiência das partes do Brasil, e comunicando-as com as do Meu Conselho, Mandeí fazer este Regimento, que Hei por bem, e Mando se guarde daqui em diante inviolavelmente.”¹²”

Sendo assim, essa norma já previu a necessidade de licença para extração.

Em caso de desobediência, a norma já trazia previsão de punições.

Para aqueles que fossem pegos retirando sem a devida licença, a punição poderia ser a morte, confisco do Pau-Brasil extraído e perda da fazenda para o rei.

“Parágrafo 1o. Primeiramente Hei por bem, e Mando, que nenhuma pessoa possa cortar, nem mandar cortar o dito páo brasil, por si, ou seus escravos ou Feitores seus, sem expressa licença, ou escrito do Provedor mór de Minha Fazenda, de cada uma das Capitánias, em cujo dstricto estiver a mata, em que se houver de cortar; e o que o contrário fizer encorrerá em pena de morte e confiscação de toda sua fazenda.”

No caso de exploração de quantidade superior aquela prevista na licença de exploração, o infrator pagaria multas proporcionais a quantidade retirada indevidamente e perderia aquilo que explorasse em excesso.

As penas, dependendo da quantidade, poderiam ser de açoites, extradição para Angola ou mesmo morte.

“Parágrafo 2o. O dito Provedor Mór para dar a tal licença tomará informações da qualidade da pessoa, que lha pede, e se delia ha alguma suspeita, que o desencaminhará, ou furtará ou dará a quem o haja de fazer.

Parágrafo 3o. O dito Provedor Mór fará fazer um Livro por elle assignado, e numerado, no qual se registrarão todas as licenças que assim der, declarando os nomes e mais confrontações necessarias das pessoas a que se derem, e se declarará a quantidade de páo para que se lhe dê licença, e se obrigará a entregar ao contractador toda a dita quantidade, que trata na certidão, para com elia vir confrontar o assento do Livro, de que se fará declaração, e nos ditos assentos assignará a pessoa, que levar a licença, com o Escrivão.

Parágrafo 4o. E toda a pessoa, que tomar mais quantidade de páo de que lhe fôr dada licença, além de o perder para Minha Fazenda,

¹² In http://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20120328-01.pdf , Acessado em 15 - mar – 2014.

se o mais que cortar passar de dez quintaes, incorrerá em pena de cem cruzados, e se passar de cincoenta quintaes, sendo peão, será açoutado, e degradado por des annos para Angola, e passando de cem quintaes morrerá por elle, e perderá toda sua fazenda¹³.”

À época, já se percebia a existência de técnicas de preservação, à exemplo de extração de quantidades condizentes com a regeneração.

Aliás, essa mesma norma já trazia previsão impeditiva de cultivo de roças em áreas de existência de Pau-Brasil de modo a não se impedir a regeneração natural daquela espécie.

“Parágrafo 8o. Por ter informação, que uma das cousas, que maior damno tem causado nas ditas mattas, em que se perde, e destroe mais páos, é por os Contractadores não aceitarem todo o que se corta, sendo bom, e de receber, e querem que todo o que se lhe dá seja roliço, e massiço do que se segue ficar pelos mattos muitos dos ramos e ilhargas perdidas, sendo todo elle bom, e conveniente para o uso das tintas: Mando a que daqui em diante se aproveite todo o que fôr de receber, e não se deixe pelos matos nenhum páo cortado, assim dos ditos ramos, como das ilhargas, e que os contractadores o recebem todo, e havendo dúvida se é de receber, a determinará o Provedor da Minha Fazenda com informação de pessoas de crédito ajuramentadas; e porque outrosym sou informado, que a causa de se extinguirem as matas do dito páo como hoje então, e não tornarem as árvores a brotar, é pelo mão modo com que se fazem os cortes, não lhe deixando ramos, e varas, que vão crescendo, e por se lhe pôr fogo nas raizes, para fazerem roças; Hei por bem, e Mando, que daqui em diante se não fação roças em terras de matas de páo do brasil, e serão para isso coutadas com todas as penas, e defesas, que estas coutadas Reaes, e que nos ditos córtes se tenham muito tento a conservação das árvores para que tornem a brotar, deixando-lhes varas, e troncos com que os possam fazer, e os que o contrário fizerem serão castigados com as penas, que parecer ao Julgador¹⁴.”

Desde então, percebemos um aumento constante da preocupação do legislador com a preservação do Meio Ambiente, eis que:

“O instituto jurídico da Reserva Legal, denominado por alguns autores como Reserva Florestal Legal, tem origem histórica bem anterior ao próprio Código Florestal, remontando ao final do Século XIX.

Na lição de Sérgio Ahrens ‘ao que tudo indica, foi com José Bonifácio de Andrade e Silva, ‘o Patriarca’, que surgiram as bases conceituais da instituição de terrenos florestais reservados em terras privadas’.

Merece destaque o estudo por ele realizado:

As preocupações de José Bonifácio com a ciência florestal e com a ‘conservação das matas’ devem ser examinadas em dois momentos históricos distintos, muito embora relacionados: a) durante a

¹³ In http://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20120328-01.pdf , Acessado em 15 - mar – 2014.

¹⁴ In http://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20120328-01.pdf , Acessado em 15 - mar – 2014.

permanência de José Bonifácio na Europa (de 1873 a 1819); e b) após o seu retorno ao Brasil. O entendimento acerca das origens da criação de 'reservas florestais', no Brasil, requer o breve exame daqueles dois momentos, como apresentado na sequência.

Segundo reporta Carneiro (1972, p. 6), em 4 de março de 1789 José Bonifácio houvera sido admitido como 'sócio livre' na Academia de Ciências de Lisboa. Incluído em um seletivo grupo de 'bolsários', realizou estudos teóricos de Química e Mineralogia em Paris e, na sequência, visitou diversas minas na Alemanha, Hungria, Rússia, Suécia, Noruega, Escócia, País de Gales e Espanha. Em meados de setembro de 1796, partiu José Bonifácio de Viena para Berlim, Capital da Prússia, onde participou do curso de silvicultura que o Conde de Burgsdorf ministrava na 'Forstakademie' (Academia de Florestas), fundada em 1770. Em setembro de 1800, José Bonifácio já retornara a Lisboa.

(...)

José Bonifácio retornou ao Brasil em 1819. Segundo Carneiro (1972, p. 18), em pleno movimento emancipador, em outubro de 1821, nas 'Lembranças e Apontamentos do Governo Provisório para os Deputados da Província de São Paulo', dentre tantas outras recomendações, José Bonifácio houvera proposto que, no novo Estado Nacional, cuja constituição era eminente, a transferência das terras públicas, aos particulares, ficasse condicionada à manutenção, com florestas, da sexta parte do terreno (ou seja, 16,67% da área total de cada gleba), 'que não poderá ser derrubada nem queimada, sem que se façam novas plantações de bosques, para que nunca falem as lenhas e as madeiras necessárias.' No mesmo documento José Bonifácio recomendava, também, que se criasse, no Brasil, '...setor administrativo específico para matas e bosques em igualdade de condições com as Obras Públicas, a Mineração, a Agricultura e a Indústria.' Ainda segundo o Professor Newton Carneiro, '...o sábio conselho foi formulado cento e muitos anos antes do primeiro Código Florestal brasileiro.' (editado apenas com o Decreto n.º 23.793, de 04-01-1934).

(AHRENS, Sérgio. Sobre a Reserva Legal: Origens Históricas e Fundamentos Técnico-Conceituais. P. 691;707 – Congresso Internacional de Direito Ambiental (11.:2007:São Paulo, SP) Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP/orgs. Antônio Herman Benjamin, Eladio Lecey, Silvia Cappelli. – São Paulo: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 2007, 3v¹⁵

Mas de fato, como alhures destacado, somente em 1934 houve a introdução da Reserva Legal na legislação florestal.

"Foi, inclusive, esse Código Florestal de 1934 que introduziu em nosso ordenamento a idéia de Reserva Florestal legal, no momento em que proibia aos proprietários de terras cobertas de matas o abate de três quartas partes da vegetação existente. As únicas exceções constavam no art. 24, que limitava tal proibição à vegetação espontânea ou àquela resultante de trabalho feito pela Administração Pública, e no art. 51, que permitia excepcionalmente o

¹⁵ Siqueira, Lyssandro Norton. **Código Florestal 45 anos Estudos e Reflexões: A Reserva Legal**, 2010, Editora Letra da Lei, p. 275.

*aproveitamento integral da propriedade mediante termo de obrigação de replantio e trato cultural por prazo determinado*¹⁶.”

De qualquer forma, é imperativa a necessidade de se contextualizar o momento político e econômico em que foi editado o Código Florestal de 1934:

*“Para melhor apreciar as preocupações que justificaram a edição do Código Florestal de 1934, há que se entender a realidade socioeconômica e política da sociedade brasileira no início do século XX. Àquela época, a população estava concentrada na região Sudeste do País, próximo à cidade do Rio de Janeiro, então Capital da República. A cafeicultura avançava pelos morros que constituem a topografia do Vale do Paraíba, substituindo toda vegetação nativa. A criação de gado, outra forma de utilização das terras, fazia-se de modo extensivo e com mínima técnica. Na silvicultura, que já se iniciara, tímida, nos primeiros anos do século XX, verificava-se o trabalho valioso e pioneiro de Edmundo Navarro de Andrade, com a introdução de espécies de Eucalyptus, muito embora restrito às atividades da Cia. Paulista de Estradas de Ferro, no Estado de São Paulo. No resto do País, assim como antes no Estado de São Paulo, a atividade florestal era fundamentada no mais puro extrativismo. Nos Estados do Paraná e Santa Catarina os estoques de Araucaria angustifolia eram rapidamente exauridos. Foi nesse cenário que o Poder Público decidiu interceder, estabelecendo limites à pilhagem dos recursos florestais. A mencionada ‘intervenção’, mais que oportuna e necessária, materializou-se por meio da edição de um (primeiro) Código Florestal, o de 1934*¹⁷.”

A doutrina registra que o diploma legal de 1934 foi, ao que parece, o primeiro dispositivo legal a agregar a ideia de reserva legal e noção de interesse coletivo:

*“...é importante destacar que aquele Decreto possivelmente tenha sido o primeiro diploma legal, no Brasil, a incorporar a noção de interesses metaindividuais, coletivos, e, especialmente, difusos, posto que as florestas, e assim, também as demais formas de vegetação, foram legalmente declaradas ‘bens de interesse comum a todos os habitantes do país’*¹⁸ .

Guilherme José Purvin de Figueiredo, citando Osny Duarte Pereira, ressaltou a importância histórica do Código Florestal de 1934, mesmo com seus equívocos, destacando:

“Por outro lado, o primeiro Código estabelecia que apenas ¾ da vegetação de uma propriedade podiam ser abatidos. Mesmo eivados

¹⁶ Milaré, Édis. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5ª Edição, 2007, Editora Revista dos Tribunais, p. 699.

¹⁷ Ahrens, Sérgio. **Código Florestal 45 anos Estudos e Reflexões: A Reserva Legal**, 2010, Editora Letra da Lei, p. 69.

¹⁸ Ibidem, p. 66-67.

de equívocos e preceitos obsoletos, o Código de 1934 representou ‘o maior passo que se deu no Brasil, em favor da proteção de suas matas’¹⁹.

“Em decorrência das imensas dificuldades verificadas para a efetiva implementação do Código Florestal de 1934, elaborou-se proposta para um novo diploma legal que pudesse normatizar adequadamente a proteção jurídica do patrimônio florestal brasileiro. O chamado ‘Projeto Daniel de Carvalho’ remetido ao Congresso Nacional por meio da Mensagem Presidencial 04/1950, em 02/01/1950, procurou avançar no entendimento sobre a matéria, sem lhe alterar, contudo, a essência do seu conteúdo jurídico e conceitual. Diversas alterações foram introduzidas no projeto original incorporando-se percepções bastante avançadas para a época, e que ainda perseveram na atualidade²⁰.”

Nesse cenário, então, aos 15 de setembro de 1965 foi promulgado o atual Código Florestal, revogando o Decreto 23.793/34.

“Com o avanço na proteção de nossas reservas florestais, foi aprovado o Código Florestal de 1965, na redação original determinada pela lei 4.771, de 15.09.1965, cuja justificativa para sua edição afirmava: ‘O anteprojeto de lei (...) constitui mais uma tentativa visando a encontrar uma solução adequada para o problema florestal brasileiro, cujo progressivo agravamento está a exigir a adoção de medidas capazes de evitar a devastação das nossas reservas florestais, que ameaçam transformar vastas áreas do território em verdadeiros desertos’²¹.”

A versão original do Código Florestal de 1965, trazia limites mínimos, mas sua redação ainda era tímida e incompleta no que diz respeito a Reserva Legal e sua definição legal, que sequer existia na oportunidade de sua promulgação.

Por outro lado, com a vigência da supra citada norma, o legislador introduziu limites ao uso da propriedade privada quando o exercício daquele direito colidisse com os princípios preservacionistas de direito ambiental.

Ficou estabelecido, também, que a exploração florestal contrária as disposições previstas na novel legislação seriam consideradas uso nocivo da propriedade, de modo a estabelecer sobreposição da proteção ambiental, direito de toda a coletividade, indistintamente, em relação ao direito de propriedade, permitindo

¹⁹ Figueiredo, Guilherme José Purvin. **A Propriedade no Direito Ambiental**, 2010, Editora Revista dos Tribunais, 4ª Edição, p. 211.

²⁰ Ahrens, Sérgio. **Código Florestal 45 anos Estudos e Reflexões: A Reserva Legal**, 2010, Editora Letra da Lei, p. 69.

²¹ Milaré, Édis. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco. Doutrina, Jurisprudência, Glossário**. 7ª Edição, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2011, p. 963.

a União, Estados ou Municípios promover as ações necessárias a cessação desse nocivo uso, pois em detrimento ao interesse público, senão vejamos:

*“Art. 1º. As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.
Parágrafo único. As ações ou omissões contrárias às disposições deste Código na utilização e exploração das florestas são consideradas uso nocivo da propriedade (art. 302, XI, alínea b, do Código de Processo Civil).”*

No que diz respeito a Reserva Legal, verificou-se que, à partir da vigência do Código de 1965, foi dado início as discussões técnicas e doutrinárias a seu respeito de modo a se aperfeiçoar o instituto.

*“A partir daí, em razão do crescente debate sobre a função ecológica dessa reserva legal de cobertura florestal, a Lei 4.771/1965 vem sofrendo alterações, afastando-se cada vez mais de sua concepção original, até mesmo porque o conhecimento das especificidades do meio ambiente aponta sempre para novos rumos ou correções de rota.
Com a Carta de 1988, passa-se a dar maior relevância ao meio ambiente: ele é tratado da forma mais ampla possível, sem perder de vista os elementos que o compõem e a interação existente entre eles. É o que ocorre com a floresta e a biodiversidade com ela relacionada, assim como a estreita relação entre a floresta e os recursos hídricos, todos esses bens tutelados, como elementos indissociáveis, pelo art. 225, entre outros dispositivos constitucionais²².”*

Na esteira da preocupação constitucional com o meio ambiente, já com quase 25 (vinte e cinco) anos de vigência daquele diploma florestal, foi promulgada a lei 7.803/89 que assumiu contorno de relevância significativa ao introduzir no código a obrigação de averbação da área de reserva legal no respectivo registro imobiliário e a impedir seu fracionamento das áreas de reserva legal através de sucessivos desmembramentos.

A preocupação do legislador, com as alterações da Lei 7.803/89, acrescentando os parágrafos 1º a 3º, ao artigo 16, do Código Florestal de 1.965 foi tornar mais efetiva a limitação da exploração florestal e a proteção contra o corte raso.

²² Milaré, Édis. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco. Doutrina, Jurisprudência, Glossário.** 7ª Edição, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2011, p. 963.

A averbação no registro imobiliário da obrigação de instituição da Reserva Legal, veio como forma de tornar público o cumprimento da norma ambiental e sacramentar a imutabilidade de sua destinação, conforme podemos extrair do texto da norma:

"Art. 16

.....
 § 1º *Nas propriedades rurais, compreendidas na alínea a deste artigo, com área entre 20 (vinte) a 50 (cinquenta) hectares, computar-se-ão, para efeito de fixação do limite percentual, além da cobertura florestal de qualquer natureza, os maciços de porte arbóreo, sejam frutíferos, ornamentais ou industriais.*

§ 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.*

§ 3º *Aplica-se às áreas de cerrado a reserva legal de 20% (vinte por cento) para todos os efeitos legais."*

Mas foi somente em 2001, através da Medida Provisória n.º 2.166-67/2001 é que o avanço da legislação ambiental alcançou o atual *status* de proteção, na medida em que foi promovida uma alteração significativa no Código Florestal de 1965, inclusive no que diz respeito inclusão no texto da lei uma definição legal para Reserva Legal, além da redação do artigo 16 e todos os seus parágrafos.

Dentre os benefícios introduzidos na legislação ambiental pela Medida Provisória n.º 2.166-67/2001, destacam-se como principais, os seguintes:

a) Aplicação de procedimento sumário para as ações decorrentes de violação aos preceitos estabelecidos no Código Florestal (artigo 1º, §1º);

b) Introdução de definições para pequena propriedade rural (artigo 2º, inciso I), área de preservação permanente (artigo 2º, inciso II), reserva legal (artigo 2º, inciso III), atividade pública (artigo 2º, inciso IV), interesse social (artigo 2º, inciso V) e de Amazônia Legal (artigo 2º, inciso VI);

c) Nova previsão legal em matéria de supressão de vegetação em área de preservação permanente (artigo 4º);

d) Nova redação ao artigo 16 para redefinir as áreas sujeitas a instituição da reserva legal;

- e) Aumento da área de reserva legal nas propriedades localizadas na Amazônia Legal (artigo 16, inciso I);
- f) Supressão de vegetação, sob regime de manejo florestal sustentável (artigo 16, §2º);
- g) Aprovação da autoridade ambiental estadual ou federal sobre a localização da reserva legal dentro da propriedade (artigo 16, §4º);
- h) Vedação de alteração da destinação da área de reserva legal, mesmo em casos de alienação, desmembramento ou retificação de área (artigo 16, §8º);
- i) Extensão da obrigação de instituição de reserva legal para possuidores de áreas rurais (artigo 16, §10);
- j) Obrigação de recomposição da área de reserva legal (artigo 44);

Sendo assim, tem-se como precisa a observação feita por Guilherme Purvin de Figueiredo quando enfatiza que:

“O que se verificou historicamente foi que a aplicação do Código Florestal tanto é importante para a economia agrária como para a saúde e a segurança humana. A proteção dos topos e encostas de morros ou das margens dos rios, estejam eles situados no perímetro rural ou urbano, é primordial. Sobretudo nos grandes centros urbanos, ao aspecto ecológico alia-se a proteção da vida humana. Desmoronamentos de encostas de morros, soterramentos de moradias, inundações de casas e enxurradas em ruas e avenidas constituem calamidades de proporções mais trágicas do que quando ocorrentes em regiões de baixa ocupação humana²³.”

Mesmo após significativa evolução da legislação ambiental e da proteção da vegetação nativa, o Código Florestal de 1965 e a Medida Provisória 2.166/2001 foram revogados expressamente pelo artigo 83, da lei 12.651, de 28 de maio de 2012.

Referida norma, apesar de preservar, em parte, o conceito de Reserva Legal introduzido pela Medida Provisória 2.166/2001, conforme se verá no tópico seguinte, trouxe inúmeras inovações à legislação ambiental, de forma geral, e à Reserva Legal, de forma particular.

4. CONCEITO DE RESERVA LEGAL

²³ Figueiredo, Guilherme José Purvin. **A Propriedade no Direito Ambiental**, 2010, Editora Revista dos Tribunais, 4ª Edição, p. 213.

Objetivando estabelecer o conceito de Reserva Legal ²⁴, faz-se necessário, de início, fazer referência àquele adotado pelo legislador, quando, pela primeira vez, cuidou de inserir no texto da lei uma definição, introduzindo o inc. III, no §2º, do art. 1º, do Código Florestal de 1965, pela Medida Provisória n.º 2.166-67/2001: “*área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas*”.

À partir da primeira definição legal, percebe-se que, para o legislador a Reserva Legal é uma área destacada da propriedade, ou seja, um percentual do imóvel rural com finalidade protetiva.

Na doutrina, podemos destacar o conceito estabelecido pelo ilustre professor José Afonso da Silva quando leciona que:

“...por reserva legal entende-se a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural (...) necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade.”²⁵

Entretanto, identifica-se na doutrina definições que não vinculam a reserva legal a uma porção do imóvel, à exemplo de José Roque Nunes Marques que afirma se tratar de “*uma área florestada (...) cujo percentual é definido por Lei, onde é proibido o corte raso, com o objetivo de garantir a perenidade do recurso ambiental*”²⁶.

O conceito misto, observado no presente estudo, demonstra-se mais completo, pois envolve os aspectos de vegetação e de porção de área, definindo a Reserva Legal:

²⁴ Alguns autores utilizam o termo Reserva Florestal Legal quando querem se referir a Reserva Legal, à exemplo de Milaré: “*Antes de adentrarmos nos pormenores do instituto da Reserva Florestal Legal, cumpre esclarecer a opção desta obra por tal denominação, em detrimento do termo ‘Reserva Legal’ previsto na legislação vigente. A nomenclatura sugerida parece-nos mais adequada não só por se tratar de instituto de Direito que rege matéria florestal, mas, também, por evitar a confusão com o princípio da ‘reserva legal’, garantia constitucional dos direitos do homem e integrante do rol das liberdades públicas clássicas, que estabelecem limitações jurídicas ao poder estatal.*” (Milaré; Édis, in *Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco. Doutrina, Jurisprudência, Glossário*. 7ª Edição, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2011, p. 962)

²⁵ Silva, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**, 9ª Edição, Editora Malheiros, 2011, p. 189.

²⁶ Marques, José Roque Nunes. **Direito Ambiental: Análise da Exploração Madeireira na Amazônia**, Editora LTR, 1999, p. 152.

“...como sendo uma parte da vegetação nativa ou área, da propriedade rural, ou posse rural, privada ou pública, não suscetível de exploração comercial, que comprometa a sua integridade ecológica, onde a vegetação nativa, de qualquer tipo, deve ser preservada ou mesmo recuperada de forma ativa, ou ainda, de forma passiva, pela regeneração natural, pelo detentor da propriedade ou posse²⁷.”

Assim, é essencial conceituar Reserva Legal, dando destaque ao significado da existência desse instituto, até para que, mais adiante, se aborde com profundidade o tema proposto neste estudo.

“A Reserva Legal implica, nos termos em que é definida pelo Código Florestal nos artigos 16 e 44, com a atual redação dada pela Medida Provisória 2.166 de 2001, na imposição ao proprietário do imóvel rural de deixar de fazer algo. Este algo é o ato de não derrubar a vegetação nativa sem um “plano de manejo florestal sustentável” (PMFS) em determinada percentagem de área indeterminada, que passará a ser determinada por escolha do proprietário, com a anuência da autoridade competente e após esta escolha deverá ser averbada na matrícula do imóvel.

Além disso, o instituto da Reserva Legal obriga o proprietário rural a não utilizar a área, que deve ser mantida para este fim, com as atividades agropecuárias, porque, caso esta área desmatada, as atividades agropecuárias impediriam a regeneração natural da vegetação nativa²⁸.”

A Reserva Legal, então, antes de ser apenas uma área determinada localizada em propriedades rurais é um importante instrumento de proteção ambiental e de efetiva garantia ao direito de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, tal qual prevê nossa Constituição Federal, em seu artigo 225.

Isso porque, tal instituto acaba por criar uma limitação ao exercício do direito de propriedade de forma a adequar a exploração dos recursos naturais ao Princípio da Função Socioambiental da Propriedade, em necessário compasso com o quanto previsto no artigo 1228, §1º, do Código Civil.

Édis Milaré, com propriedade, argumenta que a Reserva Legal:

“...é uma limitação inerente ao atendimento da função social no exercício do direito de propriedade rural, recomendada pela Carta Constitucional de 1988, independentemente da vegetação ali existente (natural, primitiva, regenerada ou plantada) ou do fato de

²⁷ Magalhães, Vladimir Garcia. **A Reserva legal na Propriedade Agrária**, Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, 2001, Biblioteca Central da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

²⁸ Magalhães, Vladimir G.. **Código Florestal 45 anos Estudos e Reflexões: A Reserva Legal**, 2010, Editora Letra da Lei, p. 233.

essa vegetação ter sido substituída por outro uso do solo. Essa a intenção do Código Florestal de 1965, que ainda persiste²⁹.”

A limitação mencionada por Milaré é de natureza administrativa, isso porque são *“medidas de caráter geral, impostas com fundamento no poder de polícia do Estado, gerando para os proprietários obrigações positivas ou negativas, com o fim de condicionar o exercício da propriedade ao bem estar social³⁰.”*

Sendo assim, *“as limitações administrativas impõem obrigações de caráter geral a proprietários indeterminados, em benefício do interesse geral, afetando o caráter absoluto do direito de propriedade, ou seja, o atributo pelo qual o titular tem o poder de gozar, usar, dispor da coisa do jeito que melhor lhe aprouver³¹.”*

Com relação a Reserva Legal, então, pode-se identificar de forma unânime, sua natureza jurídica de limitação administrativa visando o bem comum ou, como bem pontua Vladimir Garcia Magalhães, limitação administrativa ambiental, pois:

“A imposição da obrigação de não derrubar a vegetação nativa, ou seja, não efetuar o corte raso naquela área de sua propriedade, não impede que o proprietário use esta área e mesmo goze da mesma, como no caso de coleta de frutos silvestres, por de sementes ou ainda acesso aos recursos genéticos e seus derivados existentes nesta vegetação. Assim podemos concluir que não ocorre, ou mesmo um impedimento total do proprietário exercer sobre o imóvel os poderes inerentes ao domínio.

A proibição de destruição da totalidade da vegetação nativa é um impedimento parcial dos direitos inerentes ao domínio. Sendo assim, a Reserva Legal não se constitui uma desapropriação indireta, e sim, uma modalidade de limitação administrativa. A limitação administrativa ambiental³².”

Com a edição da lei 12.651, de 28 de maio de 2012, e a vigência do inc. III, do artigo 3º, verifica-se uma sutil alteração na redação, mas que pode ter impacto significativo:

Artigo 3º. Para efeitos desta Lei, entende-se por:

...

²⁹ Milaré, Édis. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco. Doutrina, Jurisprudência, Glossário.** 7ª Edição, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2011, p. 966.

³⁰ Di Pietro, Maria Sylvia Z. **Direito Administrativo**, 11ª Edição, Editora Atlas, São Paulo, 1999, p. 126.

³¹ *Ibidem*, p. 118.

³² Magalhães, Vladimir G. **Código Florestal 45 anos Estudos e Reflexões: A Reserva Legal**, 2010, Editora Letra da Lei, p. 233.

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

Isso porque, conforme a redação atual, não existe referência expressa de exclusão das Áreas de Preservação Permanente no cálculo da Reserva Legal. Pelo contrário, na medida em que o artigo 15, da lei 12.651/12, traz previsão direta ao cômputo das áreas de APP's no cálculo da Reserva Legal, se atendidos os requisitos específicos ali delineados.

Ainda dentro do campo das alterações do novel conceito, devemos ressaltar uma dupla função atribuída às áreas de Reserva Legal, sendo:

a) Assegurar o uso econômico de modo sustentável de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural; e

b) Auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e da biodiversidade.

Identificada, portanto, essa dupla função (uso econômico de modo sustentável e conservação dos processos ecológicos e da biodiversidade), merece destaque o raciocínio lógico deduzido pelo ilustre professor e advogado Leonardo Papp:

“A referência à previsão de uma função auxiliar talvez possa ser compreendida de dos modos diferentes. Assim sendo, num primeiro enfoque, se a Reserva Legal desempenha determinada função auxiliar é porque há outros instrumentos legais cuja finalidade (principal) seria a conservação dos processos ecológicos e da biodiversidade, papel atualmente desempenhado, na legislação ambiental, pelas unidades de conservação da natureza de uso sustentável, previstas pela Lei Federal n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Além disso, a circunstância de a Reserva Legal ter como função auxiliar (e, portanto, não principal) a conservação dos processos ecológicos e da biodiversidade, põe em relevo a outra função também explicitada na definição desse instituto, qual seja, o

uso econômico sustentável dos recursos naturais da propriedade rural.³³

E concluindo, o autor acima destacado, faz referência a pertinência da classificação quanto ao uso da Reserva Legal como um local destinado à exploração econômica, com limitações legais, destacando:

“É justamente diante desse contexto que a Lei n. 12.651/12 contém comandos normativos relativos, por exemplo, ao manejo sustentável da vegetação florestal de Reserva Legal, inclusive com propósito comercial (art. 20), assim como há dispositivos nos quais constam expressa referência à admissão da exploração econômica da Reserva Legal (art. 17, § 1º e art. 66, §4º).”

Ocorre que para alguns especialistas, a alteração do conceito de Reserva Legal até então vigente, em especial pela introdução da função de assegurar o uso econômico, mesmo que de forma sustentável, e a remoção da independência com as áreas de preservação permanente, pode significar *“...a mais completa descaracterização do instituto da Reserva Legal³⁴.”*

De nossa parte, imaginamos que o novo conceito de Reserva Legal não descaracterizará o instituto, na medida em que sua natureza jurídica de limitação administrativa ambiental permanece inalterada. Aliás, com o novo conceito, aliado a outros dispositivos que ainda serão abordados mais adiante, sacramenta a possibilidade de exploração comercial, dentro dos limites da lei, afastando qualquer discussão quanto a um possível esvaziamento econômico da propriedade.

5. A LEI DE PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA BRASILEIRA E A NOVA DISCIPLINA DA RESERVA LEGAL.

³³ Papp; Leonardo, **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei n. 12.651/12**, 102, Editora Millennium.

³⁴ Melo Neto; João Evangelista de, **Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012**, coordenação Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado, 2ª Edição, Ed. RT 2013.

Como visto anteriormente, nos termos da Constituição Federal, é garantida a inviolabilidade do direito à propriedade (artigo. 5º, inciso XXII) e que a propriedade atenderá a sua função social (artigo 5º, inciso XXIII).

Em razão deste trabalho estar focado em obrigação legal prevista para imóveis rurais, o aspecto constitucional sobre a função social em análise está direcionado para a propriedade rural.

Dessa forma, temos que a função social da propriedade rural é atendida, nos termos do artigo 186, da Constituição, quando cumpre, simultaneamente, o *“aproveitamento racional e adequado; a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”*³⁵.

A lei 12.651/2012, popularmente conhecida como “Novo Código Florestal”, embora oficialmente não receba essa nomenclatura, em seu artigo 12, prevê que todo imóvel rural deve manter área com cobertura vegetal nativa, em percentuais fixados na mesma norma, à título de Reserva Legal, fixando como sujeitos passivos dessa obrigação o proprietário, possuidor ou ocupante, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, nos termos do artigo 17.

Em seu artigo 18, a mesma norma prevê comando para que a Reserva Legal seja registrada no órgão ambiental competente, por meio de inscrição no Cadastro Ambiental Rural, preceituando, inclusive, a vedação da alteração de sua destinação, mesmo nos casos de transmissão a qualquer título ou de desmembramentos, conforme disposto no artigo 18.

O que se idealizou foi a criação de um mecanismo de conservação do meio ambiente de modo a evitar o corte raso de vegetação natural em razão do desenvolvimento econômico, sem um plano de manejo aprovado pelos órgãos ambientais.

Conforme o que já foi destacado neste estudo, os proprietários de área rural podem suprimir as florestas e áreas de outras formas de vegetação nativa, desde que sejam mantidas, na propriedade, percentuais da área, a título de Reserva Legal.

³⁵ Artigo 186, da Constituição Federal.

Ocorre que muitos municípios, através de legislação municipal, vêm ampliando os limites de zonas urbanas, na maioria das vezes com finalidade de incrementar sua arrecadação ou permitir uma exploração imobiliária excessivamente mercantil de sua área, e, por consequência, acabam por interferir na proteção ambiental, prevista antes no código florestal e agora na lei 12.651/2012, pois ao tornar a área do imóvel zona urbana, conferem ao proprietário ou ao registro imobiliário a possibilidade de interpretar que a obrigação de Reserva Legal não mais subsistiria, de modo a ficarem livres para iniciar a supressão daquela vegetação florestal ou natural que a lei protegia de corte raso.

Tais situações se contrapõem à função social da propriedade rural e urbana, em especial, no que dizem respeito à proteção ao meio ambiente.

Ora, a tutela ambiental não deveria desaparecer tão somente com a alteração da natureza da área rural para urbana por critério político visto que a área, leia-se, meio ambiente, continua com a mesma necessidade.

A fragilidade do sistema anterior poderia ser agravada com a possibilidade de extinção da manutenção da área de Reserva Legal decorrente da inserção do imóvel rural em perímetro urbano mediante lei municipal.

Nesse aspecto, poder-se-ia dar eco as vozes de alguns ambientalistas que temem a extinção do instituto da Reserva Legal como espaço territorial ambientalmente protegido.

Isso porque, a Reserva legal tem como característica a imutabilidade, ou seja, a vedação de sua destinação.

No entanto, conforme destacamos acima, o artigo 18, da lei 12.651/2012, manteve a vedação de alteração da destinação desse espaço territorial especialmente protegido.

Para evitar interpretações que pudessem sugerir que a obrigação de manutenção da Reserva Legal desapareceria com a simples inserção do imóvel em zona urbana, o legislador, na elaboração da lei em comento, trouxe previsão expressa no artigo 19 no sentido de que a simples inserção do imóvel rural em perímetro urbano mediante lei municipal não desobriga o proprietário ou posseiro da manutenção da Reserva Legal, somente sendo-lhe permitindo sua extinção com registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado segundo legislação

específica, ao que se extrai, de natureza local, consoante as diretrizes do plano diretor de que trata o §1º, do artigo 182 da Constituição Federal.

Segundo parte da doutrina, o legislador teria perdido a oportunidade de definir um critério federal – e único – para a conversão da Reserva Legal em Área Verde Urbana, o que poderá ensejar legislações descompassadas entre si, dada a quantidade elevada de municípios existentes no país.

Isso porque, devemos incluir nessa análise a previsão contida no artigo 25, inciso II, que conferiu ao poder público municipal, instrumento de transformação da Reserva Legal em áreas verdes nas expansões urbanas.

PEREIRA e D'OLIVEIRA, sustentam a falta de cuidado da nova lei quanto a inexistência de critério único:

“Nesse ponto, acreditamos que a lei perdeu a oportunidade de estabelecer um critério de conversão e manutenção das reservas legais em áreas verdes urbanas, o que, a nosso ver, poderia induzir o Município a desenvolver uma política de conservação de áreas verdes, remanescentes de antigos campos rurais...Desse modo, como não existe lei nacional, com índices ou parâmetros mínimos (com base na densidade de ocupação do loteamento, entre outros critérios), que obrigue os municípios a exigirem a criação das chamadas áreas verdes urbanas nos parcelamentos do solo, fica ao arbítrio da municipalidade instituí-las ou não por lei³⁶.”

Com efeito, mesmo considerando que Áreas Verdes Urbanas são espaços públicos ou privados, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados a melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais, não se pode perder de vista que o legislador utilizou a expressão *preferencialmente* ao determinar o predomínio da vegetação nativa, natural ou recuperada (Art. 3º, inc. XX, Lei 12.651/2012).

³⁶ Pereira; Márcio Silva. D'Oliveira, Rafael Lima Daudt. **Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012**, coordenação Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado, 2ª Edição, Ed. RT 2013, pg. 274.

Em interpretação sistemática, pode-se, talvez, permitir a conclusão de que a supressão da vegetação nativa, natural ou recuperada nas Áreas Verdes Urbanas, não esteja vedada.

“A Reserva Legal constitui restrição parcial à modificabilidade da propriedade e também a faculdade de sua fruição, na medida em que o proprietário não pode dar ao imóvel o uso que bem entender e a ampliação do perímetro urbano que passe a abranger estes espaços territoriais especialmente protegidos não tem o condão de desafetá-los. Mesmo que lei municipal específica cuidasse deste tema, seus efeitos seriam írritos, já que a proteção decorre de lei federal³⁷.”

Por outro lado, não podemos deixar de enfrentar a questão sob a ótica municipal.

Isso porque, se a lei 12.651/2012, como norma federal, tivesse ido além de estabelecer normas gerais para a conversão da Reserva Legal em Áreas Verdes Urbanas, determinando percentual mínimo ou máximo de cômputo da área de Reserva Legal para conversão em Área Verde Urbana no momento de aprovação de projeto de Parcelamento do Solo Urbano, talvez tivesse invadido competência constitucional privativa dos municípios (Art. 30, I, CF).

Por fim, deve ser ressaltado que são ações administrativas dos municípios definir espaços territoriais e seus componentes a serem expressamente protegidos, nos termos do artigo 9º, inciso X, da Lei Complementar n.º 140/2011.

Em nossa análise, entendemos que esta parece ser a interpretação mais acertada para extinção da obrigação de manutenção da Reserva Legal de forma indefinida.

5.1. INSTITUIÇÃO DA RESERVA LEGAL E O CADASTRO AMBIENTAL RURAL

Antes de abordarmos o tema especificamente, faz-se necessário uma análise sistemática em relação a quem de fato está obrigado a instituir a Reserva Legal.

³⁷ Figueiredo, Guilherme José Purvin. **A Propriedade no Direito Ambiental**, 2010, Editora Revista dos Tribunais, 4ª Edição, p. 234.

A princípio, nos termos do art. 12, *caput*, da lei 12.651/12, a lei prevê que todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa a título de Reserva Legal.

Nesse aspecto, então, é indispensável se obter uma conclusão em relação ao que, precisamente, o legislador quis dizer com “*imóvel rural*” quando o utilizou no dispositivo retro mencionado.

Isso porque, a lei 12.651/12 não trouxe uma definição para o que seria “*imóvel rural*”, quando tratou das diversas definições legais previstas no art. 3º.

Buscando, então, um posicionamento doutrinário para se definir *imóvel rural*, preferimos adotar aquele defendido pelo ilustre professor Paulo de Bessa Antunes:

“Não havendo uma definição normativa específica par ao conceito de imóvel rural, há que se buscar aquele previsto em outras normas legais existentes em nosso ordenamento jurídico. Assim, há que se aplicar o conceito de imóvel rural como sendo ‘o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada’, conforme estabelecido pelo art.4.º, I, da Lei 4.504/1964. Como se verá adiante, tal conceito é aplicável por destinação do imóvel e não pela sua localização³⁸.”

Se para a lei o conceito de *imóvel rural* é dado pela destinação e não pela sua localização geográfica, logicamente, somos levados à conclusão de que havendo exploração agrícola ou a possibilidade de exploração, o imóvel deve ser caracterizado como rural, mesmo que localizado em área urbana.

E a situação inversa, da mesma forma, deve ser considerada. Ou seja, se o imóvel estiver localizado em área rural, mas a destinação do empreendimento não for a exploração agrícola, à exemplo de escolas ou hospitais, não deve ser considerado *imóvel rural*.

³⁸ Antunes; Paulo de Bessa, **Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012**, coordenação Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado, 2ª Edição, Ed. RT 2013, pg. 230.

Uma vez caracterizado como sendo imóvel rural, no entanto, deverá obedecer ao comando insculpido no art. 12, *caput*, da lei 12.651/2012 mantendo área com cobertura de vegetação nativa nos percentuais assim definidos:

I – localizado na Amazônia Legal:

- a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;
- b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;
- c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;

II – localizados nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).

Conforme se extrai da norma, o legislador ao definir os percentuais para constituição de reserva legal, o fez diferenciando-os pela localização dentro da Amazônia Legal ou não.

Quanto àqueles imóveis localizados no primeiro grupo (art. 12, inc. I), o legislador, repetindo critério do código revogado (art. 16), os separou em três biomas: *i*) área de florestas; *ii*) cerrado; *iii*) campos gerais.

Sendo assim, para se delimitar a área de reserva legal em imóveis rurais localizados na Amazônia Legal, deverá ser observado, dentro do imóvel a presença de biomas diferentes e aplicar em relação a cada um deles os respectivos percentuais de constituição (art. 12, §2º).

Com relação ao inciso I, do art. 12, devemos observar que os percentuais devem ser observados nas propriedades localizadas na Amazônia Legal.

No rol de definições constantes do artigo 3º, inciso I, da lei 12.651/2012, foi adotado o seguinte conceito:

I - Amazônia Legal: os Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13° S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44° W, do Estado do Maranhão.

Por fim, no que guarda relação com os imóveis localizados na Amazônia Legal, os percentuais poderão ser reduzidos pela metade, caso a área do município em que estiver localizado conte com mais de 50% (cinquenta por cento) de seu

território protegido por unidades de conservação de domínio público ou de terras indígenas devidamente demarcadas (art. 12, §4º).

Nas demais regiões do Brasil, o percentual de constituição de Reserva Legal deverá ser de 20% (vinte por cento), independentemente do bioma.

Em qualquer hipótese de localização do imóvel rural, será considerada a área do imóvel antes do fracionamento caso ocorra parcelamento do solo, mesmo em casos de reforma agrária.

Uma vez definido o percentual do imóvel rural e sua localização, segundo os critérios previstos no artigo 14, da lei 12.651/2012, o proprietário ou possuidor, público ou privado, deverá promover a inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR), conforme previsão insculpida no art. 29, do novo código.

O Cadastro Ambiental Rural, por sua vez, vem definido como sendo o *“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 controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.”*

Antes de pormenorizar os requisitos, é necessário mencionar que *“o objetivo do Cadastro Ambiental Rural é promover e apoiar a regularização ambiental de imóveis rurais por intermédio do compromisso dos proprietários ou posseiros de recuperar as Áreas de Preservação Permanentes eventualmente degradadas e de averbar a Reserva Legal de suas propriedades”*³⁹.

Vale ressaltar, por oportuno, que a inscrição do imóvel no CAR não tem como objetivo apenas formar cadastro unificado para instituição da Reserva Legal, servindo, também, para localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito⁴⁰ e das áreas consolidadas⁴¹.

A razão de se criar o CAR, então, foi o completo desconhecimento pelo poder público e órgãos ambientais sobre o tema:

³⁹ Trennepohl; Curt, **Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012**, coordenação Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado, 2ª Edição, Ed. RT 2013, pg. 309.

⁴⁰ Áreas de Uso Restrito são áreas em que a utilização deve ser ecologicamente sustentável, conforme estabelecem os artigos 10 e 11 da Lei 12.651/2012.

⁴¹ Área rural consolidada é aquela área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008 (art. 3º, inciso IV, lei 12.651/2012).

“Nas discussões sobre o novo Código Florestal, as áreas em que a recuperação da vegetação seria obrigatória eram estimadas entre cinco e trinta milhões de hectares, o que por si só já demonstra que não se conhece com precisão a situação das Áreas de Preservação Permanente (APP) e de Reserva Legal dos imóveis rurais.

Dessa forma, pode-se afirmar que o conhecimento da localização das propriedades e posses rurais em todo o País terá uma utilidade significativa para o planejamento de políticas públicas de proteção ambiental; mas, certamente, também servirá de insumo importante para direcionar investimentos e incentivos governamentais, planejar obras de infraestrutura e prever a expansão de novas fronteiras de crescimento d atividade produtiva.⁴²”

Para inscrição do imóvel no CAR, o proprietário ou possuidor, nos termos do artigo 29, §1º, deverá, então, informar:

I – identificação do proprietário ou possuidor rural;

II – comprovação da propriedade ou posse;

III – identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel, informando 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.

Com finalidade de receber, gerenciar e integrar os dados do Cadastro Ambiental Rural, foi criado, pelo Decreto 7.830/2012, o Sistema Cadastro Ambiental Rural – SICAR.

Logo, o proprietário ou possuidor de imóvel rural, para instituição da Reserva Legal, deverá acessar o sistema SICAR e promover a inscrição do imóvel de modo a cumprir a obrigação legal, bem como alimentar a base de dados estadual e nacional de imóveis rurais.

Deve-se destacar que mesmo após a inscrição do imóvel no CAR, as informações referentes ao imóvel deverá ser sempre atualizada, assim como no caso de alteração de domínio ou titularidade de possuidor.

⁴² Ob. Cit.

Por fim, deve-se ressaltar que a regra prevista no artigo 29, §1º, inc. III, da lei 12.651/2012, em regime de exceção, não é aplicável para inscrição no CAR das pequenas propriedades rurais, ou seja, aquelas com até 4 (quatro) módulos fiscais, nos termos do artigo 55 c/c art. 3º, inciso V, da lei 12.651/2012 e art. 3º, inciso I, da lei 11.326/2006⁴³.

Pelo regime diferenciado, a ser observado pelo agricultor familiar e empreendedor familiar rural, deverão ser informados os dados dos proprietários ou possuidores, a comprovação da propriedade ou posse e, apenas, um “croqui” indicando o perímetro do imóvel, das Áreas de Preservação Permanente e os remanescentes que formam a Reserva Legal.

Nesse último aspecto, utilizamos propositalmente o vocábulo “apenas” quando nos referimos a apresentação de croqui com perímetros pelos pequenos proprietários rurais, pois esse documento é de baixa complexidade para elaboração e, portanto, muito menos custoso para quem o necessita.

Sob a ótica ambiental, não identificamos prejuízos com a apresentação simplificada, pois mesmo com a apresentação simplificada das informações sobre APP's e Reserva Legal, elas existirão.

Com efeito, esse ajuste da legislação nos parece que já era necessário e veio a conferir tratamento isonômico entre os desiguais: grandes proprietários e pequenos proprietários rurais.

Não é demais lembrar que a legislação fiscal e tributária, bem como a legislação civil, essa quando trata de empresas, já permitiam regimes mais simplificados entre os desiguais (pequenos e grandes).

Acreditamos que a legislação ambiental incorporou o mesmo espírito de simplificação e, porque não, de proteção.

5.2. A RESERVA LEGAL E O REGISTRO IMOBILIÁRIO

Há muito tempo, a doutrina e a jurisprudência de nossos tribunais, vinham consagrando entendimento segundo o qual, as obrigações ambientais tinham

⁴³ Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

natureza real e, por isso, acompanhavam o imóvel em casos de transmissões de posse ou de domínio.

Isso porque, a violação das obrigações fixadas nas normas ambientais sempre estiveram associadas com o uso irregular ou ilícito do imóvel rural, o que, evidentemente, implica em responsabilidade.

Como cediço, a responsabilidade civil ambiental é objetiva, ou seja, independe da verificação do elemento culpa para sua caracterização.

Coube à Lei 6.938, de 31.08.1981, instituidora da Política Nacional do Meio Ambiente – ciente de que a atividade ruínosa do poluidor corresponde a uma indevida apropriação pessoal de bens de todos – dar adequado tratamento à matéria, substituindo, decididamente, o princípio da responsabilidade subjetiva, fundamentado na *culpa*, pelo da responsabilidade objetiva, fundamentado no *risco* da atividade⁴⁴, conforme previsão do artigo 14, §1º.

Por sua vez, pode-se dizer que *“a responsabilidade civil objetiva se funda na existência de dano e relação de causalidade entre este e o ato do agente”*⁴⁵.

Segundo a ótica objetivista, para tornar efetiva a responsabilização, basta a prova da ocorrência do dano e do vínculo causal deste com o desenvolvimento – ou mesmo a mera existência – de uma determinada atividade humana.

Trata-se, a bem ver, *“de uma tese puramente negativista. Não cogita de indagar como ou porque ocorreu o dano. É suficiente apurar se houve o dano, vinculado a um fato qualquer, para assegurar à vítima uma indenização”*⁴⁶.

Em outro modo de dizer, *“passa a lei a procurar identificar um responsável pela indenização, e não necessariamente um culpado, individualmente tomado”*⁴⁷.

Como visto nos capítulos anteriores, o Código Florestal revogado já impunha obrigação ambiental específica aos proprietários ou possuidores de imóveis rurais, dentre elas, aquela objeto desse estudo, ou seja, a Reserva Legal, nos termos do artigo 16, *caput*.

⁴⁴ Milaré, Édis. ob. cit., p. 1248.

⁴⁵ Tonani, Paula. **Responsabilidade Decorrente da Poluição Por Resíduos Sólidos**, São Paulo, 2ª Edição, Editora Método, 2011, p. 87.

⁴⁶ Pereira, Caio Mario da Silva. **Responsabilidade Civil**, Rio de Janeiro, Ed. Forense, 2000, p. 281, citado por Édis Milaré, ob. cit., p. 1249.

⁴⁷ Godoy; Cláudio Luiz Bueno de. **Código Civil comentado (coord. Cezar Peluso)**, Ed. Barueri, 2008, p. 857, citado por Édis Milaré, ob. cit. p. 1249.

O diploma florestal, impunha, ainda, outras duas obrigações de relevante importância para a preservação ambiental, consistindo a primeira delas na delimitação precisa de sua localização dentro da propriedade, após aval da autoridade ambiental competente, cumulada com a averbação dessa delimitação na matrícula imobiliária respectiva, conforme previsão do artigo 16, §§ 4º e 8º, da lei 4.771/65.

A segunda obrigação, não menos importante, era aquela determinada no artigo 44, do Código Florestal revogado, e que dizia respeito à recomposição da área de Reserva Legal, ou melhor, a recomposição da vegetação nativa, florestal ou não, que deveria existir naquele espaço ambientalmente protegido.

Analisando os textos legais em referência e adotando interpretação particular, pode-se deduzir que a principal finalidade da norma não era atribuir obrigação pessoal ao proprietário, mas, sim, afetar a propriedade de forma a criar um vínculo entre a área e a obrigação ambiental, de forma a vedar “a alteração de sua destinação”, pouco importando quem, em última análise, seja seu proprietário ou possuidor atual.

“E isso, vale dizer, é exatamente o que ocorre em relação às obrigações conhecidas como propter rem. Nessas, o devedor é determinado pela sua condição de titular da propriedade. A princípio, nesses casos, mudando a coisa de dono, muda a obrigação de devedor. Por essa razão, costuma-se dizer que se trata de obrigação ambulant cum domínio ou, simplesmente, obrigações ambulatórias. Assim, “a obrigação propter rem é aquela em que o devedor, por ser titular de um direito sobre a coisa, fica sujeito a determinada prestação que, por conseguinte, não derivou da manifestação expressa ou tácita de sua vontade”⁴⁸.”

A fim de se contextualizar a matéria sob a ótica de nossos tribunais, é válido ressaltar que há muito se discute a natureza das obrigações ambientais derivadas da obrigação de Reserva Legal e a jurisprudência, atualmente, é pacífica no sentido de adotar o entendimento segundo o qual as obrigações dessa natureza são *propter rem* e que, em consequência disso, aderem ao imóvel e são transmitidas aos adquirentes os obrigando no cumprimento ou, na inércia, os responsabilizando civilmente pela reparação.

Entretantes, se a antiga legislação em vigor permitiu farta discussão sobre a natureza *propter rem* da obrigação ambiental e a cadeia de

⁴⁸ Salles, Carlos Alberto de. Propriedade Imobiliária e Obrigações *Propter Rem* Pela Recuperação Ambiental do Solo Degradado, **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, SP, n.º 34, 2004, p. 14/15.

responsabilidade, devemos ressaltar que a lei 12.651/2012 tratou de encerrar a controvérsia, eventual e remotamente, ainda incidente sobre a matéria, quando trouxe previsão expressa, estabelecendo que *as obrigações previstas nesta Lei têm natureza real e são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural*, conforme os termos do §2º, do art. 2º.

Com efeito, ao mesmo tempo em que o legislador encerrou eventual discussão acerca da natureza real das obrigações ambientais, inserindo o §2º, ao artigo 2º, o novo código desobrigou o proprietário da obrigação de averbar a Reserva Legal na matrícula do imóvel, após a inscrição do imóvel no CAR, conforme previsto no artigo 18, §4º.

Talvez, nesse aspecto, em razão da cadeia de responsabilidade pelo cumprimento ou pela reparação do dano ambiental e, claro, da natureza *propter rem* da obrigação ambiental, que pode ensejar responsabilidade ao novo adquirente, nos parece que o novo código possa ser melhor adaptado para dar efetivo cumprimento a função socioambiental da propriedade rural.

Isso porque, a averbação da Reserva Legal na matrícula do imóvel não tem como função apenas o cumprimento da obrigação prevista na lei ambiental, mas, com igual importância para tornar pública uma situação de fato relativa ao imóvel rural.

O direito registral pátrio prestigia o princípio da concentração, segundo o qual é necessário que todas as informações relevantes sobre o imóvel devem constar de um instrumento único, ou seja, a matrícula do imóvel, de modo a permitir que qualquer interessado no imóvel possa ter acesso as informações precisas sobre a situação jurídica da propriedade.

Destarte, a desobrigação de averbação da Reserva Legal na matrícula do imóvel operada de forma automática com a inscrição da propriedade no Cadastro Ambiental Rural, poderia, em nossa análise, desprestigiar o princípio da concentração de direito registral e violar, ainda, a própria lei que não foi alterada e que traz o comando específico de averbação desse espaço territorialmente protegido na matrícula do imóvel, conforme previsão do artigo 167, inciso II, item 22, da lei 6015/77.

E vale ressaltar que:

“...o novo Código não rompeu definitivamente com a segurança oferecida pelo Registro de Imóveis, pois também dispôs sobre a Cota de Reserva Ambiental (CRA), título nominativo representativo de determinadas áreas com vegetação nativa existente ou em processo de recuperação, a exemplo das correspondentes às áreas de Reserva Legal instituídas voluntariamente e que excederem os percentuais mínimos da lei (art. 44 da Lei 12.651/2012)⁴⁹.”

Deve-se ainda acrescentar que tais descompassos certamente implicarão em conflitos entre proprietários e registradores, principalmente, em caso de alienação do imóvel, pois aqueles, inscrevendo a propriedade no CAR estarão desobrigados de averbar a Reserva Legal na matrícula e os registradores, de outro lado, deverão, ainda, atender o comando da lei de registro públicos, sob pena de serem responsabilizados pelo descumprimento da legislação, conforme entendimento judicial já esposado no julgamento do REsp 1.221.867-MG, j. 15.05.2012.

Obviamente, que não se defende aqui a existência de uma dupla obrigação pelo proprietário rural, ou seja, a inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural – CAR, segundo o que preconiza os incisos I a III, do §1º, do art. 29, da lei 12.651/2012 e, cumulativamente, a averbação da Reserva Legal na matrícula do imóvel de modo a prestigiar o princípio da concentração e atender o comando específico do artigo 167, inciso II, item 22, da lei 6.015/77.

O que se sugere com esse estudo, é complementar a louvável intenção do legislador brasileiro em criar um cadastro nacional único com informações ambientais, simplificada no que diz respeito aos pequenos proprietários rurais, mas ao mesmo tempo não retirasse de eventuais interessados um mecanismo seguro de acesso as informações do imóvel em caso de alienações, retificações, desmembramentos, penhoras, hipotecas e outros interesses não exemplificados.

Sendo assim, a lei 12.651/2012 talvez possa ser adaptada para exigir apenas a averbação na matrícula do número de cadastro do imóvel no CAR, de modo a tornar o registro imobiliário um agente de fiscalização do cumprimento da lei e ao mesmo tempo, desburocratizando o sistema de modo a não exigir dupla

⁴⁹ Maia; Leonardo Castro, **“O Novo Código Florestal e a Averbação da Reserva Legal no Registro de Imóveis”**, Revista de Direito Ambiental, Volume 70, RT, 2013, p. 78.

obrigação (inscrição no CAR e averbação na matrícula), mas concentrando a informação relevante no assento imobiliário de modo a trazer maior segurança jurídica ao titular do domínio ou sucessor.

5.3. EXCEÇÕES A OBRIGAÇÃO DE CONSTITUIÇÃO DA RESERVA LEGAL

A nova legislação, ao estabelecer instituição de Reserva Legal aos imóveis rurais de forma geral, tratou de encerrar uma antiga discussão, prevendo exceções a referida obrigação.

Isso porque, o legislador, expressamente, desobrigou a constituição de Reserva Legal os imóveis rurais destinados a instalação de empreendimentos de:

- a) Abastecimento público de água e tratamento de esgoto;
- b) Concessão, permissão ou autorização para exploração de potencial de energia hidráulica, geração de energia elétrica, subestações ou sejam instaladas linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica;
- c) Implantação e ampliação de capacidade de rodovias e ferrovias.

Em nossa opinião, a previsão expressa foi acertada e não colide com os interesses de conservação do meio ambiente.

Vale observar que em razão do regime de destinação do imóvel, tais empreendimentos, mesmo instalados em imóveis rurais, não podem ser caracterizados como atividades agrícolas.

5.4. EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DA RESERVA LEGAL

Em capítulo anterior, foi ressaltada alteração no conceito de Reserva Legal, onde identificamos dupla função prevista na lei, nos termos do art. 3º, inciso III, do novo código.

Assim, além de ter como função *“auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade”*,

identificamos que a outra função atribuída à Reserva Legal é a de “*assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural*”.

Com isso, o legislador, ao inserir na nova norma uma seção dedicada ao “*Regime de Proteção da Reserva Legal*”, trouxe previsão expressa no parágrafo 1º, do artigo 17 sobre a admissão de sua exploração econômica mediante manejo sustentável, previamente aprovado pelo órgão do SISNAMA, conforme modalidade prevista no artigo 20, da mesma seção.

Vale lembrar que manejo sustentável, sinteticamente, é a administração da vegetação natural para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo, conforme definição trazida no inciso VII, do artigo 3º, da lei 12.651/2012.

O artigo 20, por sua vez, definiu que as práticas de exploração florestal da Reserva Legal serão adotadas de acordo com duas modalidades de manejo sustentável: *a) sem propósito comercial, para consumo na propriedade; e b) com propósito comercial.*

Com relação a exploração florestal sem propósito comercial, o legislador limitou sua exploração a um volume anual não superior a 20 (vinte) metros cúbicos, vinculando utilização para consumo dentro do próprio imóvel e informação prévia ao órgão ambiental.

Nessa modalidade, portanto, a exploração florestal independe de autorização do órgão ambiental, bastando, como dissemos, a informação da motivação e volume da exploração florestal, nos termos do artigo 23.

Com relação ao manejo florestal com propósito comercial, a lei não inseriu limitação anual de volume, mas, por outro lado, vinculou o manejo a prévia autorização do órgão ambiental e atendimento as diretrizes e orientações previstas no artigo 22:

- I – não descaracterizar a cobertura vegetal e não prejudicar a conservação da vegetação nativa da área;
- II – assegurar a manutenção da diversidade das espécies;
- III – conduzir o manejo de espécies exóticas com a adoção de medidas que favoreçam a regeneração de espécies nativas.

A preocupação do legislador, no sentido de estabelecer diretrizes e orientações bem claras ao proprietário ou possuidor que deseje explorar economicamente a Reserva Legal não se mostra desmedida ou desproporcional na medida em que não podemos nos esquecer que se trata de um espaço territorialmente protegido e, ainda, com finalidade de conservação dos processos ecológicos e reabilitação da biodiversidade.

“De toda sorte, embora o regime jurídico protetivo da reserva legal tenha sido flexibilizado, na sua base ainda está a ideia de perenidade, que encontra amparo na garantia de inalterabilidade conferida aos espaços territoriais especialmente protegidos pelo inc. III do art. 225 da CF/1988...A Constituição não proibiu, porém, que esses espaços territoriais merecedores de especial proteção pudessem ser utilizados economicamente, mas, proíbe a utilização que altere a integridade, a inteireza ou a plenitude dos atributos naturais e que, por isso, acabaria por esvaziar a proteção delimitada pelo art. 225, §1º, III, da CF/1988⁵⁰.”

No que diz respeito a competência para análise, aprovação e autorização do plano de manejo florestal, a lei 12.651/2012 ao mesmo tempo que especifica ser condição prévia para a exploração não especifica qual o ente federativo competente para essa função.

Sendo assim, prevendo a lei que após a inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural – CAR, caberá ao órgão estadual aprovar a localização da Reserva legal, nos termos do art. 14, §1º, em interpretação sistemática, nos seria permitido concluir que caberá ao mesmo órgão estadual, integrante do SISNAMA, a competência para aprovação do plano de manejo e autorização de exploração florestal da Reserva Legal, com fundamento, daí, no art. 8º, inciso XVI, alínea *b*, da Lei Complementar 140/2011.

5.5. ÁREAS CONSOLIDADAS EM ÁREAS DE RESERVA LEGAL

⁵⁰ Pereira; Marcio Silva, D'Oliveira; Rafael Lima Daudt, **Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012**, coordenação Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado, 2ª Edição, Ed. RT 2013, pág. 262/263.

Antes de abordarmos o tema específico das áreas consolidadas em área de Reserva Legal, conforme Seção III, do Capítulo XIII, da lei 12.651/2012, é necessário resgatar a definição de área consolidada trazida pela mesma lei, tal qual insculpido no inciso IV, do art. 3º:

Art. 3º...

IV – área rural consolidada: área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio;

De acordo com a definição legal de área rural consolidada, portanto, a ocupação antrópica deve ser comprovadamente anterior a 22 de julho de 2008.

Sendo assim, nos cabe dissecar a intenção do legislador de forma a estabelecer entendimento razoável para a escolha deste marco temporal.

Analisando a legislação ambiental, verificamos que o Decreto Federal 6.514/2008, que regula as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e fixa normas relativas ao processo administrativo federal para apuração destas infrações e estabelece outras providências, teve vigência no dia 22 de julho de 2008.

Com a definição do marco temporal para ocupação antrópica coincidente com a vigência do Decreto 6.514/2008, imaginou o legislador estar eximindo o proprietário infrator de penalidade, haja vista que foi com esse Decreto que as atuais penalidades foram estabelecidas.

Na opinião de alguns juristas, contudo, o que se buscou com a atual redação dada à lei 12.651/2012 foi tornar legal prática ilícita:

“No presente caso, o instituto da área rural consolidada foi vergonhosamente criado com o desiderato de ‘legalizar’ inúmeras situações de ilícitos ambientais de infratores que desrespeitaram a legislação ambiental por terem destruído Áreas de Preservação Permanente e áreas de Reserva legal⁵¹.”

⁵¹ Rodrigues; Marcelo Abelha, **Áreas Consolidadas No Código Florestal (Lei 12.651/2012): Uma Vergonha Sem Precedentes No Direito Ambiental Brasileiro**, Revista de Direito Ambiental, Vol. 69, Ed. RT 2013, pág. 349.

O tema é polêmico e a intenção do legislador pode não ter sido apenas beneficiar os infratores inserido dispositivo que, na prática, confere anistia as infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008.

Segundo sustenta Vladimir de Passos Freitas e José Gustavo de Oliveira Franco, que outro seria o objetivo do legislador:

“O objetivo foi viabilizar a adesão do maior número de proprietários ou possuidores de imóveis rurais ao Programa de Regularização Ambiental. Reitere-se que não é inovação, posto que benefício bastante semelhante era conferido pelo Programa do Governo Federal ‘Mais Ambiente’ por meio do Dec. 7.029/2009 (revogado pelo Dec. 7.830/2012). Com efeito, o art. 6.º do referido Decreto dispunha que a partir da data de adesão ao ‘Programa Mais Ambiente’, o proprietário ou possuidor não seria autuado com base nos arts. 43, 48, 51 e 55 do Dec. 6.514/2008, desde que a infração tenha sido cometida antes da sua vigência e que sejam cumpridas as obrigações previstas no Termo de Adesão e Compromisso⁵².”

Devemos levar muito em consideração o quanto sustentado pelo insigne mestre, pois como o que se estimula com a lei é o maior número de adesões aos Programas de Regularização Ambiental (PRA's), não tivesse o legislador concedido essa anistia, o proprietário infrator que aderisse aos PRA's estaria confessando suas infrações e, por isso mesmo, submetido instantaneamente as penalidades legais decorrentes de suas transgressões.

Caso ficasse no anonimato e não aderisse aos Programas de Regularização Ambiental, o infrator poderia nunca ser conhecido – dada a dificuldade de fiscalização – de modo a não ser, de outra forma, punido.

Os Programas de Regularização Ambiental, portanto, nasceriam mortos.

Por outro lado, não se deve desconsiderar que para adesão do infrator ao Programa de Regularização Ambiental previsto no artigo 59, §2º, da lei 12.651/2012, o imóvel deverá ter sido previamente inscrito no Cadastro Ambiental Rural, de forma que as Áreas de Preservação Permanente, as Áreas de Uso Restrito, as Áreas de

⁵² Freitas; Vladimir Passos e Franco; José Gustavo de Oliveira, **Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012**, coordenação Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado, 2ª Edição, Ed. RT 2013, pág. 427.

Vegetação Nativa e as áreas de Reserva Legal do imóvel rural já serão de ciência das autoridades ambientais e a legislação cumprida nesse particular.

Talvez, sob esta ótica otimista, resida a justificativa de existência dos §§ 4º e 5º, do artigo 59, do Novo Código⁵³.

Não se sabe ao certo se essa foi a real intenção do legislador, mas, nesse aspecto a tentativa da lei de se retirar o proprietário rural da irregularidade poderia ser considerada válida, quiçá, eficaz.

Vale lembrar que os artigos 59 e 60 do novel diploma ambiental são aplicados de forma geral, tanto no que diz respeito as Áreas Consolidadas em Áreas de Preservação Permanente assim como as Áreas Consolidadas em Áreas de Reserva Legal.

Logo, devemos ter em vista que a anistia conferida pelas Disposições Gerais, do Capítulo XIII, da lei 12.651/2012, envolve ânimo de isenção ao infrator tanto na esfera administrativa como na esfera penal, pois com a assinatura e cumprimento de Termo de Compromisso a punibilidade ficará suspensa e, após a efetiva regularização, extinta.

Na parte disposta na Seção III, do Capítulo XIII, o legislador tratou especificamente das Áreas Consolidadas em Áreas de Reserva Legal, estabelecendo no artigo 66 que o proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, adotando alternativas, conjuntas ou isoladas de: (i) recompor a Reserva Legal; (ii) permitir a regeneração natural da vegetação; e (iii) compensar Reserva Legal.

Caso a opção do proprietário ou possuidor seja a do item (i) supra, deverá observar que a cada 2 anos a recomposição tenha sido de no mínimo 1/10 (um décimo do total), nos termos do §2º, do art. 66, com opção de plantio intercalado de

⁵³ §4.º No período entre a publicação desta Lei e a implantação do PRA em cada Estado e no Distrito Federal, bem como após a adesão do interessado ao PRA e enquanto estiver sendo cumprido o termo de compromisso, o proprietário ou possuidor não poderá ser autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito.

§5.º A partir da assinatura do termo de compromisso, serão suspensas as sanções decorrentes das infrações mencionadas no §4º deste artigo e, cumpridas as obrigações estabelecidas no PRA ou no termo de compromisso para regularização ambiental das exigências desta Lei, nos prazos e condições neles estabelecidos, as multas referidas neste artigo serão consideradas como convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, regularizando o uso de áreas rurais, consolidadas conforme definido no PRA.

espécies nativas com exóticas ou frutíferas, em sistema agroflorestal observados os parâmetros específicos do §3º, do mesmo artigo.

Nos dois casos retro mencionados, os optantes terão direito a exploração econômica da Reserva Legal – por inteiro – nos termos da lei, conforme mencionado em capítulo próprio neste estudo.

Com relação a opção pela compensação da Reserva legal, o legislador exigiu a prévia inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural e, à opção dos interessados ser feita mediante: a) aquisição de Cota de Reserva Ambiental; b) arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal; c) doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária; d) cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma.

Além dessas exigências, optando pela compensação, o proprietário ou possuidor deverá observar o quanto disposto nos parágrafos 6º e 7º, do art. 66.

Deve-se destacar, ainda, que as medidas de compensação não poderão ser utilizadas como forma de viabilizar a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo, conforme previsão expressa do §9º, do art. 66.

Ora, mesmo o *caput*, do art. 66, prever, expressamente, que o proprietário ou possuidor poderá regularizar sua situação, independentemente de adesão ao PRA, vale ressaltar que para se obter os benefícios assim dizer, dos parágrafos 4º e 5º, do art. 59, os mesmos devem ter aderido ao Programa de Regularização Ambiental.

Nos parece que, se o proprietário ou possuidor deseja assumir o ônus da regularização de sua situação, promovendo uma das medidas previstas nos incisos I a III, do art. 66, parece lógico que faça adesão ao PRA estabelecido por ato do Chefe do Poder Executivo, sob pena de não serem obtidos os bônus de sua ação.

O artigo 67, é dirigido aos pequenos proprietários rurais e, por sua vez, prevê isenção de recuperar a área de Reserva Legal com ocupação antrópica anterior a 22 de julho de 2008, valendo lembrar que referido benefício diz respeito somente a recuperação da área desmatada e não da instituição da área de Reserva Legal.

No que diz respeito aos proprietários ou possuidores rurais que realizaram supressão de vegetação nativa, mas que respeitaram os percentuais de Reserva Legal definidos pela legislação vigente à época da supressão, ficam desobrigados de promover a recomposição, compensação ou regeneração, conforme previsão do art. 68, da lei 12.651/2012.

A crítica que se faz nesse particular, diz respeito a inexistência de percentual de desmatamento, na medida em que como não existe limite fixado na lei, o desmatamento da Reserva Legal poderia ser integral que, ainda sim, não haveria obrigação do proprietário ou possuidor de recuperá-la, desde que à época da supressão tenha respeitado os percentuais legais.

Por fim, deve-se destacar que o legislador, para qualquer dos casos previstos em matéria de áreas consolidadas, o legislador confere meios amplos de prova, fazendo menção expressa a alguns mas admitindo qualquer meio lícito de prova para se comprovar as situações consolidadas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes da Constituição Federal de 1988, a matéria ambiental pouco foi abordada pelo legislador, por isso, apelidada de “Constituição Ambientalista” ou “Constituição Verde”.

Anteriormente, as Constituições Federais de 1891, 1934, 1937, 1946 e a de 1967 enfrentaram questões ambientais ligadas a competência legislativa sobre determinados recursos ambientais.

O Brasil, com a criação do Ministério do Meio Ambiente deu início a implantação de legislação ambiental, destacando a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) e, enfim, a Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal de 1988 consagra o direito ambiental como um direito social do homem, tanto que seu único artigo foi inserido no título da “Ordem Social”, visando garantir direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, embora não traga definição precisa.

A legislação infraconstitucional traz a definição de meio ambiente, conforme artigo 3º, inciso I, da lei 6.938/81, embora, científica e juridicamente, não exista um consenso sobre sua definição exata.

Neste estudo a preferência reside na adoção de uma concepção ampla onde meio ambiente abranja a natureza original (natural) e artificial, assim como os bens culturais.

O que o Direito Ambiental visa proteger é mais a qualidade do meio ambiente do que o próprio meio ambiente, como direito difuso, necessário à sadia qualidade de vida.

Para assegurar a efetividade desse direito incumbe ao Poder Público preservar e restaurar os processos ecológicos, promover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, definir em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes vedada a utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção, proteger a fauna e a flora, vedada as práticas que coloquem em risco sua função ecológica ou que provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

A Constituição de 1988, nessa perspectiva, recepcionou o instituto da Reserva Legal.

A Reserva Legal está relacionada à função social da propriedade, sendo certo que o interesse social vem, ao longo dos tempos, se sobrepondo ao interesse individual, tal qual previsto no preâmbulo da carta constitucional.

Tanto a propriedade urbana como a rural, devem atender função social, ressaltando que a função social da propriedade rural vem delineada no artigo 186, da Constituição Federal, enquanto a função social da propriedade urbana é cumprida quando atende as exigências estabelecidas no plano diretor, ou seja, na norma municipal, segundo diretrizes fixadas no Estatuto da Cidade.

A exploração predatória das florestas é tema de preocupação legal desde o período Brasil-Colônia, com as Ordenações Manuelinas, Ordenações Filipinas e com o “Regimento sobre o Pau-Brasil”.

No entanto, a Reserva Legal foi instituída em nosso ordenamento através do Código Florestal de 1934.

Mais importante que a própria edição do Código Florestal de 1934, talvez, tenha sido o fato dele ter sido o primeiro diploma legal brasileiro a incorporar a

noção de direitos metaindividuais, coletivos e difusos, pois elevadas a vegetação de todas as formas a *“bens de interesse comum de todos os habitantes do país”*.

O Código Florestal de 1965 surgiu como um avanço da legislação florestal, onde foram incorporadas importantes e avançadas percepções para a época.

Eram mínimos os limites à Reserva Legal no texto original do diploma florestal de 1965.

Desde então, com o crescente debate sobre a função ecológica da cobertura florestal em área de Reserva Legal, o texto original vem sofrendo alterações com novos rumos e correções de rota.

Com a edição da lei 7.803/89, o texto do Código Florestal ganhou contornos significativos, na medida em que foi instituída a obrigação de averbação da área de Reserva Legal no registro imobiliário.

E, com a edição da Medida Provisória n.º 2.166-67/2001, foi alcançado o patamar de proteção ambiental, oportunidade em que o legislador trouxe uma definição para Reserva Legal e introduziu importantes benefícios na legislação ambiental.

Mesmo após décadas de evolução da legislação ambiental e da proteção da vegetação nativa, o Código Florestal de 1965 e a Medida Provisória 2.166/2001 foram revogados pela lei 12.651/2012.

Apesar de preservado, em parte, o conceito de Reserva Legal, a nova legislação trouxe inúmeras alterações à legislação ambiental e à Reserva Legal.

O primeiro conceito de Reserva Legal vinha previsto no inciso III, do § 2º, do artigo 1º, do Código Florestal de 1965, com redação dada pela Medida Provisória n.º 2.166/01, e tinha sua ideia associada a uma porção de área da propriedade, muito embora, prefira-se adotar o conceito misto, envolvendo aspectos da vegetação e da área física da propriedade.

A Reserva Legal antes de estar vinculada a uma área da propriedade é um importante instrumento de proteção ambiental e de efetiva garantia ao direito de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme previsto no artigo 225 da Constituição Federal.

Com sua instituição fica criada uma limitação ao direito de propriedade, adequando a exploração dos recursos naturais ao Princípio da Função

Socioambiental da Propriedade, em compasso com o quanto previsto no artigo 1228, §1º, do Código Civil.

A limitação a propriedade originada com a Reserva Legal é de natureza administrativa ou, como sustenta Vladimir Garcia Magalhães, uma limitação administrativa ambiental, na medida em que é imposta ao proprietário rural uma obrigação gratuita, unilateral, de ordem pública e negativa de não derrubar a vegetação nativa, não promover o corte raso, sem, entretanto, impedir o domínio do proprietário sobre referida área.

Com a edição da lei 12.651, de 28 de maio de 2012, verifica-se alteração do conceito de Reserva Legal de modo a retirar a exclusão das Áreas de Preservação Permanente no cálculo da Reserva Legal, verificando-se o contrário, com a previsão direta ao cômputo daquelas áreas no cálculo da Reserva Legal.

No campo das alterações de conceito, devemos ressaltar uma dupla função atribuída às áreas de Reserva Legal, sendo a primeira (i) Assegurar o uso econômico de modo sustentável de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural e (ii) Auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e da biodiversidade.

A Reserva Legal, segundo lição o professor Leonardo Papp é um local destinado à exploração econômica, com limitações legais.

Para alguns especialistas, a alteração do conceito de Reserva Legal até então vigente, pode significar “...a mais completa descaracterização do instituto da Reserva Legal.”

De nossa parte, imaginamos que o novo conceito de Reserva Legal não descaracterizará o instituto, na medida em que sua natureza jurídica de limitação administrativa ambiental permanece inalterada.

O novo conceito, aliado a outros dispositivos que ainda serão abordados mais adiante, sacramenta a possibilidade de exploração comercial, dentro dos limites da lei, afastando qualquer discussão quanto a um possível esvaziamento econômico da propriedade.

Nos termos da Constituição Federal, é garantida a inviolabilidade do direito à propriedade (artigo. 5º, inciso XXII) e que a propriedade atenderá a sua função social (artigo 5º, inciso XXIII).

A função social da propriedade rural é atendida, quando cumpre, simultaneamente, o *“aproveitamento racional e adequado; a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”*.

A lei 12.651/2012, em seu artigo 12, prevê que todo imóvel rural deve manter área com cobertura vegetal nativa, em percentuais fixados na mesma norma, à título de Reserva Legal, fixando como sujeitos passivos dessa obrigação o proprietário, possuidor ou ocupante, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, nos termos do artigo 17.

Em seu artigo 18, é previsto que a Reserva Legal deve ser registrada no órgão ambiental competente, por meio de inscrição no Cadastro Ambiental Rural, vedando alteração de sua destinação, mesmo nos casos de transmissão a qualquer título ou de desmembramentos.

A ideia do legislador foi criar um mecanismo de conservação do meio ambiente de modo a evitar o corte raso de vegetação natural em razão do desenvolvimento econômico.

Os proprietários de área rural podem suprimir as florestas e áreas de outras formas de vegetação nativa, desde que sejam mantidas, na propriedade, percentuais da área, a título de Reserva Legal.

Muitos municípios, através de legislação municipal, vêm ampliando os limites de zonas urbanas, com finalidade de incrementar sua arrecadação ou especulação imobiliária, interferindo na proteção ambiental, conferindo ao proprietário ou ao registro imobiliário a possibilidade de interpretar que a obrigação de Reserva Legal não mais subsistiria, ficando livre para supressão da vegetação florestal ou natural.

A fragilidade do sistema anterior pode ser agravada com a possibilidade de extinção da manutenção da área de Reserva Legal decorrente da inserção do imóvel rural em perímetro urbano mediante lei municipal.

Segundo parte da doutrina, o legislador teria perdido a oportunidade de definir um critério federal – e único – para a conversão da Reserva Legal em Área Verde Urbana.

A análise a previsão contida no artigo 25, inciso II, conferiu ao poder público municipal, instrumento de transformação da Reserva Legal em áreas verdes nas expansões urbanas.

Pode-se, talvez, permitir a conclusão de que a supressão da vegetação nativa, natural ou recuperada nas Áreas Verdes Urbanas, não esteja vedada.

Se a lei 12.651/2012, como norma federal, tivesse ido além de estabelecer normas gerais para a conversão da Reserva Legal em Áreas Verdes Urbanas, determinando percentual mínimo ou máximo de cômputo da área de Reserva Legal para conversão em Área Verde Urbana no momento de aprovação de projeto de Parcelamento do Solo Urbano, talvez tivesse invadido competência constitucional privativa dos municípios (Art. 30, I, CF).

São ações administrativas dos municípios definir espaços territoriais e seus componentes a serem expressamente protegidos, nos termos do artigo 9º, inciso X, da Lei Complementar n.º 140/2011.

Em nossa análise, entendemos que a manutenção da Reserva Legal não pode ocorrer de forma indefinida.

O art. 12, da lei 12.651/12, a lei prevê que todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa a título de Reserva Legal.

A lei 12.651/12 não trouxe uma definição para o que seria “*imóvel rural*”, quando tratou das diversas definições legais previstas no art. 3º.

Paulo de Bessa Antunes leciona que o conceito de imóvel rural é aquele estabelecido pelo art.4.º, I, da Lei 4.504/1964 e que tal conceito é aplicável por destinação do imóvel e não pela sua localização.

O imóvel deve ser caracterizado como rural, mesmo que localizado em área urbana.

Se o imóvel estiver localizado em área rural, mas a destinação do empreendimento não for a exploração agrícola, não deve ser considerado *imóvel rural*.

Uma vez caracterizado como sendo imóvel rural, no entanto, deverá obedecer ao comando insculpido no art. 12, *caput*, da lei 12.651/2012 mantendo área com cobertura de vegetação nativa nos percentuais definidos na referida lei.

O legislador ao definir os percentuais para constituição de reserva legal, o fez diferenciando-os pela localização dentro da Amazônia Legal ou não.

Para se delimitar a área de reserva legal em imóveis rurais localizados na Amazônia Legal, deverá ser observado, dentro do imóvel a presença de biomas diferentes e aplicar em relação a cada um deles os respectivos percentuais de constituição (art. 12, §2º).

Com relação ao inciso I, do art. 12, devemos observar que os percentuais devem ser observados nas propriedades localizadas na Amazônia Legal.

No rol de definições constantes do artigo 3º, inciso I, da lei 12.651/2012, temos o conceito de Amazônia Legal.

No que guarda relação com os imóveis localizados na Amazônia Legal, os percentuais poderão ser reduzidos pela metade, caso a área do município em que estiver localizado conte com mais de 50% (cinquenta por cento) de seu território protegido por unidades de conservação de domínio público ou de terras indígenas devidamente demarcadas (art. 12, §4º).

Nas demais regiões do Brasil, o percentual de constituição de Reserva Legal deverá ser de 20% (vinte por cento), independentemente do bioma.

Definido o percentual do imóvel rural e sua localização, o proprietário ou possuidor, público ou privado, deverá promover a inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

O Cadastro Ambiental Rural vêm definido no artigo 29, da Lei 12.651/2012.

Segundo lição de Curt Trennepohl, o objetivo do Cadastro Ambiental Rural é promover e apoiar a regularização ambiental de imóveis rurais por intermédio do compromisso dos proprietários ou posseiros de recuperar as Áreas de Preservação Permanentes eventualmente degradadas e de averbar a Reserva Legal de suas propriedades.

A inscrição do imóvel no CAR serve, também, para localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito e das áreas consolidadas.

A razão de se criar o CAR, então, foi o completo desconhecimento pelo poder público e órgãos ambientais.

Para inscrição do imóvel no CAR, o proprietário ou possuidor deverão informar o quanto previsto no artigo 29, §1º.

A regra prevista no artigo 29, §1º, inc. III, é simplificada às pequenas propriedades rurais, bastando apresentar um “*croqui*” indicando o perímetro do imóvel, das Áreas de Preservação Permanente e os remanescentes que formam a Reserva Legal.

Sob a ótica ambiental, não identificamos prejuízos com a apresentação simplificada, vindo a lei conferir tratamento isonômico entre os desiguais: grandes proprietários e pequenos proprietários rurais.

Não é demais lembrar que a legislação fiscal e tributária já prevêem regimes simplificados aos pequenos empresários.

Há muito tempo, o entendimento segundo o qual, as obrigações ambientais tinham natureza real e, por isso, acompanhavam o imóvel em casos de transmissões de posse ou de domínio.

A violação das obrigações fixadas nas normas ambientais sempre estiveram associadas com o uso irregular ou ilícito do imóvel rural.

A responsabilidade civil ambiental é objetiva e independe da verificação do elemento culpa para sua caracterização.

Coube à Lei 6.938, de 31.08.1981, substituir o princípio da responsabilidade subjetiva pelo da responsabilidade objetiva, fundamentado no risco da atividade, conforme previsão do artigo 14, §1º.

Por sua vez, pode-se dizer que a responsabilidade civil objetiva se funda na existência de dano e relação de causalidade entre este e o ato do agente.

O Código Florestal revogado já impunha obrigação ambiental específica aos proprietários ou possuidores de imóveis rurais, dentre elas, aquela objeto desse estudo, ou seja, a Reserva Legal, nos termos do artigo 16, *caput*.

O diploma florestal, impunha, ainda, outras duas obrigações consistindo a primeira delas na delimitação e localização dentro da propriedade e a segunda obrigação dizia respeito à recomposição da área de Reserva Legal.

A finalidade da norma não era atribuir obrigação pessoal ao proprietário, mas, sim, afetar a propriedade de forma a criar um vínculo entre a área e a obrigação ambiental.

Se a antiga legislação em vigor permitiu farta discussão sobre a natureza *propter rem* da obrigação ambiental e a cadeia de responsabilidade, devemos ressaltar que a lei 12.651/2012 tratou de encerrar a controvérsia estabelecendo que

as obrigações previstas nesta Lei têm natureza real e são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural, conforme os termos do §2º, do art. 2º.

Após inscrição do imóvel for inscrito no CAR, fica o proprietário desobrigado de averbar a Reserva Legal na matrícula do imóvel.

A averbação da Reserva Legal na matrícula do imóvel não tem como função apenas o cumprimento da obrigação prevista na lei ambiental, mas, com igual importância para tornar pública uma situação de fato relativa ao imóvel rural.

O direito registral pátrio prestigia o princípio da concentração, segundo o qual é necessário que todas as informações relevantes sobre o imóvel devem constar de um instrumento único, ou seja, a matrícula do imóvel.

Destarte, a desobrigação de averbação da Reserva Legal na matrícula do imóvel operada de forma automática com a inscrição da propriedade no Cadastro Ambiental Rural, poderia, em nossa análise, desprestigiar o princípio da concentração de direito registral e violar, ainda, a própria lei que não foi alterada.

A nova lei não rompeu definitivamente com o registro imobiliário, pois traz previsões que demandam atos registrares.

Os descompassos certamente implicarão em conflitos entre proprietários e registradores, principalmente, em caso de alienação do imóvel, pois aqueles, inscrevendo a propriedade no CAR estarão desobrigados de averbar a Reserva Legal na matrícula e os registradores.

A lei 12.651/2012 talvez possa ser adaptada para exigir apenas a averbação na matrícula do número de cadastro do imóvel no CAR, de modo a tornar o registro imobiliário um agente de fiscalização do cumprimento da lei e ao mesmo tempo, desburocratizando o sistema de modo a não exigir dupla obrigação (inscrição no CAR e averbação na matrícula), mas concentrando a informação relevante no assento imobiliário de modo a trazer maior segurança jurídica ao titular do domínio ou sucessor.

A nova legislação, ao estabelecer instituição de Reserva Legal aos imóveis rurais de forma geral, tratou de encerrar uma antiga discussão, prevendo exceções a referida obrigação.

Ficaram desobrigados de instituir Reserva Legal os imóveis rurais destinados a instalação de empreendimentos de (i) abastecimento público de água e

tratamento de esgoto; (ii) concessão, permissão ou autorização para exploração de potencial de energia hidráulica, geração de energia elétrica, subestações ou sejam instaladas linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica; (iii) Implantação e ampliação de capacidade de rodovias e ferrovias.

Em nossa opinião, a previsão expressa foi acertada e não colide com os interesses de conservação do meio ambiente.

Vale observar que em razão do regime de destinação do imóvel, tais empreendimentos, mesmo instalados em imóveis rurais, não podem ser caracterizados como atividades agrícolas.

O legislador, ao inserir na nova norma uma seção dedicada ao “*Regime de Proteção da Reserva Legal*”, trouxe previsão expressa no parágrafo 1º, do artigo 17 sobre a admissão de sua exploração econômica mediante manejo sustentável.

Manejo sustentável vem definido no artigo 3º, da lei 12.651/2012.

O manejo sustentável pode ser (i) sem propósito comercial, para consumo na propriedade ou (ii) com propósito comercial.

Com relação a exploração florestal sem propósito comercial, o legislador limitou sua exploração a um volume anual não superior a 20 (vinte) metros cúbicos, vinculando utilização para consumo dentro do próprio imóvel e informação prévia ao órgão ambiental.

Com relação ao manejo florestal com propósito comercial, a lei não inseriu limitação anual de volume, mas, por outro lado, vinculou o manejo a prévia autorização do órgão ambiental e atendimento as diretrizes e orientações previstas no artigo 22.

No que diz respeito a competência para análise, aprovação e autorização do plano de manejo florestal, a lei 12.651/2012 ao mesmo tempo que especifica ser condição prévia para a exploração não especifica qual o ente federativo competente para essa função, autorizando conclusão de que a competência para aprovação do plano de manejo e autorização de exploração florestal da Reserva Legal, com fundamento, daí, no art. 8º, inciso XVI, alínea b, da Lei Complementar 140/2011.

O conceito de Área Rural Consolidada vem estampado no inciso IV, do art. 3º.

De acordo com a definição legal de área rural consolidada, portanto, a ocupação antrópica deve ser comprovadamente anterior a 22 de julho de 2008.

Com a definição do marco temporal para ocupação antrópica coincidente com a vigência do Decreto 6.514/2008, imaginou o legislador estar eximindo o proprietário infrator de penalidade.

O tema é polêmico e a intenção do legislador pode não ter sido apenas beneficiar os infratores inserido dispositivo que, na prática, confere anistia as infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008.

A lei pode estar visando o maior número de adesões aos Programas de Regularização Ambiental (PRA's) e não tivesse o legislador concedido essa anistia, o proprietário infrator que aderisse aos PRA's estaria confessando suas infrações e, por isso mesmo, submetido instantaneamente as penalidades legais decorrentes de suas transgressões.

Os Programas de Regularização Ambiental, portanto, nasceriam mortos.

Não se deve desconsiderar que para adesão do infrator ao Programa de Regularização Ambiental, o imóvel deverá ter sido previamente inscrito no Cadastro Ambiental Rural.

Não se sabe ao certo se essa foi a real intenção do legislador, mas, nesse aspecto a tentativa da lei de se retirar o proprietário rural da irregularidade poderia ser considerada válida, quiçá, eficaz.

Os artigos 59 e 60 do novel diploma ambiental são aplicados de forma geral, tanto no que diz respeito as Áreas Consolidadas em Áreas de Preservação Permanente assim como as Áreas Consolidadas em Áreas de Reserva Legal.

Logo, devemos ter em vista que a anistia conferida pelas Disposições Gerais, do Capítulo XIII, da lei 12.651/2012, envolve ânimo de isenção ao infrator tanto na esfera administrativa como na esfera penal, pois com a assinatura e cumprimento de Termo de Compromisso a punibilidade ficará suspensa e, após a efetiva regularização, extinta.

O proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA adotando alternativas previstas no art. 66.

Os optantes terão direito a exploração econômica da Reserva Legal – por inteiro – nos termos da lei, conforme mencionado em capítulo próprio neste estudo.

As medidas de compensação não poderão ser utilizadas como forma de viabilizar a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.

Para se obter os benefícios, por assim dizer, dos parágrafos 4º e 5º, do art. 59, os mesmos devem ter aderido ao Programa de Regularização Ambiental.

Se o proprietário ou possuidor deseja assumir o ônus da regularização de sua situação, parece lógico que faça adesão ao PRA estabelecido por ato do Chefe do Poder Executivo, sob pena de não serem obtidos os bônus de sua ação.

Aos pequenos proprietários rurais, a isenção de recuperar a área de Reserva Legal com ocupação antrópica anterior a 22 de julho de 2008, diz respeito somente a recuperação da área desmatada e não da instituição da área de Reserva Legal.

No que diz respeito aos proprietários ou possuidores rurais que realizaram supressão de vegetação nativa, mas que respeitaram os percentuais de Reserva Legal definidos pela legislação vigente à época da supressão, ficam desobrigados de promover a recomposição, compensação ou regeneração, conforme previsão do art. 68, da lei 12.651/2012.

A crítica que se faz nesse particular, diz respeito a inexistência de percentual de desmatamento, na medida em que como não existe limite fixado na lei.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE; Ricardo Rangel de. Oliveira; Larissa Pultrini Pereira de. **Áreas consideradas de preservação permanente de reservatórios d'água artificiais e ao redor de lagoas e lagos naturais. Competência legislativa suplementar municipal: abrangência e limites sob a ótica do direito ambiental e urbanístico.** Revista de Direito Ambiental, n. 46, Editora Revista dos Tribunais, 2007.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 1996.

BARACHO JÚNIOR; José Alfredo de Oliveira. **Proteção do meio ambiente na Constituição da República.** Belo Horizonte, Editora Fórum, 2008.

- CUNHA; Belinda Pereira da. **Direito Ambiental: Doutrina, Casos Práticos e Jurisprudências**, 1ª Edição, Editora Alameda, 2011.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Direito Administrativo**, 11ª Edição, Editora Atlas, São Paulo, 1999.
- FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. **A Propriedade no Direito Ambiental**, 2010, Editora Revista dos Tribunais, 4ª Edição.
- FIGUEIREDO; Guilherme José Purvin de; SILVA, Lindamir Monteiro da; RODRIGUES, Marcelo Abelha; LEUZINGER, Márcia Dieguez, **Código Florestal: 45 anos: Estudos e Reflexões**, Editora Letra da Lei, 2010.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**, 12ª Edição, Editora Saraiva, 2011.
- FREITAS, Gilberto Passos. A Constituição Brasileira de 1988: A Constituição Ecológica, **Revista do Advogado**, São Paulo, SP, n.º 102, Março de 2009, AASP.
- LE MOS, Patricia Faga Iglecias. **Meio Ambiente E Responsabilidade Civil do Proprietário: análise do nexa causal**. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2008.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, 11ª Edição Revista Atualizada e Ampliada, Editora Malheiros, São Paulo, 2003.
- MAFFRA; Marcelo Azevedo. **O Novo Código Florestal E A Prevalência Das Leis Estaduais E Municipais Mais Protetivas Ao Meio Ambiente**. Meio Ambiente (Coleção Ministério Público e Direitos Fundamentais), Coordenação Luciano Badini, Belo Horizonte, Editora Del Rey, 2013.
- MAGALHÃES, Vladimir Garcia. **A Reserva legal na Propriedade Agrária**, Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, 2001, Biblioteca Central da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.
- MAIA; Leonardo Castro. **O Novo Código Florestal E A Averbação Da Reserva Legal No Registro De Imóveis**, Revista de Direito Ambiental, n. 70, São Paulo, Ano 2013.
- MARQUES, José Roque Nunes. **Direito Ambiental: Análise da Exploração Madeireira na Amazônia**, Editora LTR, 1999.
- MEIRA, José de Castro. **Direito ambiental**. Net, Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/141>>. Acesso em: 29 dez 2013.

MILARÉ; Édis. Machado; Paulo Affonso Leme, **Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012**, 2ª Edição, Ed. RT 2013.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco. Doutrina, Jurisprudência**, Glossário. 7ª Edição, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2011.

MOREIRA, Danielle de Andrade. **O conteúdo ambiental dos planos diretores e o Código Florestal**, Revista de Direito Ambiental, n. 49, São Paulo, SP, Ano 2008.

PAPP; Leonardo. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei n. 12.651/12**, 102, Editora Millennium.

PEREIRA; Caio Mario da Silva. **Responsabilidade Civil**, Rio de Janeiro, Editora Forense, 2000.

RODRIGUES; Marcelo Abelha. **Áreas Consolidadas no Código Florestal (Lei 12.651/2012): Uma Vergonha Sem Precedentes No Direito Ambiental Brasileiro**, Revista de Direito Ambiental, n. 69, São Paulo, Ano 2013.

SALLES, Carlos Alberto de. Propriedade Imobiliária e Obrigações *Propter Rem* Pela Recuperação Ambiental do Solo Degradado, **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, SP, n. 34, 2004.

SAMPAIO; Rômulo Silveira da Rocha. **Direito Ambiental: doutrina e casos práticos**. Rio de Janeiro, Editora Elsevier, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**, 9ª Edição, Editora Melhoramentos, 2011.

SIRVINSKAS; Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 11ª Edição, São Paulo, Editora Saraiva, 2013.

SOUZA, Demétrius Coelho. **O Meio Ambiente das Cidades**, 1ª Edição, Editora Atlas, 2010.

TONANI; Paula. **Responsabilidade Decorrente da Poluição Por Resíduos Sólidos**, São Paulo, 2ª Edição, Editora Método, 2011.