

## A reserva legal como condição de exploração das florestas privadas

FERNANDO GRELLA VIEIRA  
Promotor de Justiça – SP

O Código Florestal permite a exploração de florestas de domínio privado que não sejam de preservação permanente ou que não estejam sujeitas ao regime de utilização limitada. Impõe, todavia, restrições a essa atividade de exploração, a serem observadas pelo proprietários.

A matéria está disciplinada no artigo 16, alínea "a" e §§ 1º e 2º do citado Código, com a redação dada pela Lei nº 7.803/89, a saber:

"Art. 16 - As florestas de domínio privado, não sujeitas ao regime de utilização limitada e ressalvadas as de preservação permanente, previstas nos artigos 2º e 3º desta Lei, são suscetíveis de exploração, obedecidas as seguintes restrições:

a) nas regiões Leste Meridional, Sul e Centro-Oeste, esta na parte sul, as derrubadas de florestas nativas primitivas ou regeneradas, só serão permitidas desde que seja, em qualquer caso, respeitado o limite mínimo de 20% da área de cada propriedade com cobertura arbórea localizada, a critério da autoridade competente;

§ 1º - Nas propriedades rurais, compreendidas na alínea "a" deste artigo, com área entre 20 (vinte) e 50 (cinquenta) hectares, computar-se-ão, para efeito de fixação de 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".

Algumas questões práticas têm surgido em face do dispositivo legal reproduzido,

principalmente quanto à legitimidade de se obrigar o proprietário a proceder à averbação da reserva legal e, em tal hipótese, o meio processual para fazê-lo.

O assunto tem emergido de casos concretos que ensejam medidas voltadas à tutela do meio ambiente através da ação civil pública.

As respostas às dúvidas e o devido equacionamento das questões passa, necessariamente, pelo estabelecimento da natureza jurídica das restrições.

As florestas de domínio privado que não se caracterizem como de regime de utilização limitada ou de preservação permanente, podem ser objeto de exploração. Mas essa exploração, consoante o dispositivo, está condicionada a que se reserve, no mínimo, 20% "da área de cada propriedade com cobertura arbórea localizada, a critério da autoridade competente". E para que tenha eficácia essa reserva, exige a lei que seja ela averbada no Registro de Imóveis, impedindo, a partir daí, que se altere a sua destinação, mesmo no caso de alienação ou desmembramento.

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que a imposição legal da reserva de 20% tem natureza de limitação administrativa, dado o seu caráter genérico, restritivo do direito individual, em benefício de interesse social.

Poder-se-ia cogitar cuidar-se de servidão administrativa pelo fato de restar identificada a reserva de 20% da área, a ser objeto da competente averbação registrária, bem como porque, nos termos da lei, a autoridade administrativa deve ser chamada a manifestar-se previamente nessa providência (identificação da área a ser reservada).

Todavia, a participação da Administração quanto à definição concreta da área reservada tem natureza meramente instrumental e o ato respectivo apenas se presta a concretizar a providência determinada pela própria lei.

De fato, a restrição não decorre de ato da Administração e sim da própria lei que já contém todos os elementos para a sua subsistência. Não permite a lei que a autoridade administrativa imponha a restrição, hipótese em que, em tese, decorreria ela de medida administrativa específica, a critério da autoridade administrativa, no exercício do Poder de Polícia.

Constata-se, desse modo, que a imposição é genérica e emerge diretamente da lei.

De outro lado, a servidão administrativa, como se sabe, representa sempre um ônus real. E em face disso também poder-se-ia aventá-la pela circunstância da reserva dever ser averbada no âmbito registrário.

Acontece, porém, que a servidão administrativa traduz, necessariamente, obrigação de suportar o ônus ditado pela Administração. No caso, a reserva representa, sem dúvida, obrigação de não fazer, pois permite-se a exploração, exceto na parte reservada. Não suporta o particular nenhuma atividade do poder público que, concretamente, afete sua propriedade.

A propósito, cabe lembrar a sempre lúcida e didática lição do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello a respeito da distinção entre essas duas figuras:

"Se a propriedade é atingida por um ato específico, imposto pela Administração, embora calcada em lei, a hipótese é de servidão, porque as limitações administrativas à propriedade são sempre genéricas.

"Se a propriedade é afetada por uma disposição genérica e abstrata, pode ou não ser caso de servidão. Será limitação e não servidão se impuser apenas um dever de abstenção: um *non facere*. Será servidão se impuser um *pati*; obrigação de suportar" ("Elementos de Direito Administrativo", 2ª edição, 1991, Ed. RT, págs. 251/252).

Reconhece-se, desse modo, que a restrição em tela configura limitação administrativa e o principal efeito que daí decorre é o de que não enseja ela direito à indenização, ao contrário do que se passa com a servidão administrativa.

De acordo com os ensinamentos do saudoso Hely Lopes Meirelles, "para que sejam

admissíveis as limitações administrativas sem indenização, como é de sua índole, não de ser gerais, isto é, dirigidas a propriedades indeterminadas, mas determináveis no momento de sua aplicação. Para situações particulares que conflitem com o interesse público a solução será encontrada na servidão administrativa ou na desapropriação, mediante justa indenização, nunca na limitação administrativa, cuja característica é a gratuidade e a generalidade da medida protetora dos interesses da comunidade" ("Direito Administrativo Brasileiro", 14ª edição, 1989, Ed. RT, pág. 533).

Outrossim, como é próprio da limitação administrativa, constitui ela condição ao exercício do direito. Ensina o mestre Hely Lopes Meirelles que: "Essas limitações, conquanto possam atingir quaisquer direitos ou atividade individuais, incidem preferentemente sobre a propriedade imóvel, para condicionar o seu uso ao bem-estar da coletividade, o que justifica se alinhem maiores considerações sobre as restrições administrativas ao domínio particular. Com tais limitações o Estado moderno intenta transformar a propriedade-direito na propriedade-função, para pleno atendimento de sua destinação social, através de imposições urbanísticas, sanitárias, de segurança, e outras" (ob. cit., pág. 534).

No mesmo sentido os ensinamentos do insigne Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello: "As limitações à liberdade e propriedade em que se expressa o Poder de Polícia de modo algum se confundem com os sacrifícios de direitos. Enquanto pelas primeiras o Poder Público "condiciona" o exercício dos direitos citados, nos sacrifícios, há, como a própria palavra está a indicar, verdadeiro sacrifício do direito de um indivíduo em proveito da coletividade. É o caso das desapropriações e servidões. Nestas hipóteses, o interesse particular cede ao interesse social, sendo verdadeiramente atingida a substância de seu direito" (ob. cit., pág. 249).

É o que se passa neste caso. A existência da reserva legal devidamente averbada constitui condição ao exercício do direito de exploração da floresta, pois o citado artigo 16 a permite "desde que...". Enquanto não realizada, lícita não será a exploração.

Por outro lado, para que exista validamente a reserva legal há necessidade de que seja levada a Registro, mediante averbação na matrícula do imóvel e, conseqüentemente, sem que isso aconteça não será lícita a exploração da floresta pelo proprietário, como visto.

Essa exigência, sem desnaturar a reserva legal como limitação administrativa, acaba por conjugar, acessoriamente, o instituto de Direito Civil conhecido como obrigação *propter rem*, também chamada de obrigação real, de modo a assegurar a eficácia da restrição em face das peculiaridades que ela envolve.

No dizer de Sílvio Rodrigues, "a obrigação *propter rem* é aquela em que o devedor, por ser titular de um direito sobre uma coisa, fica sujeito a uma determinada prestação que, por conseguinte, não derivou da manifestação expressa ou tácita de sua vontade. O que o faz devedor é a circunstância de ser titular do direito real, e tanto isso é verdade, que ele se libera da obrigação se renunciar a esse direito" ("Curso de Direito Civil", Parte Geral das Obrigações, vol. 2, 9ª edição, 1978, ed. Saraiva, pág. 105).

E acrescenta o mesmo autor: "Verifica-se, portanto, que a obrigação *propter rem* se encontra no terreno fronteiriço entre os direitos reais e pessoais. Se é uma decorrência daqueles, pois vincula sempre o seu titular, não obstante tem características de um direito de crédito, pois consiste em um liame que, em um momento determinado, prende duas pessoas, isto é, um sujeito ativo e um sujeito passivo, tendo por objeto o dar, o fazer ou o não fazer alguma coisa. Daí o nome de obrigação real, que contém uma *contraditio in terminis*" (ob. cit., pág. 108/109).

Normalmente a limitação administrativa subsiste em decorrência do comando legal, sem necessidade de qualquer providência de cunho instrumental. Por isso que o saudoso mestre Hely Lopes Meirelles destaca que "a limitação administrativa impõe uma obrigação de não fazer; enquanto a servidão administrativa impõe um ônus de suportar que se faça.

Aquela incide sobre o proprietário (obrigação pessoal); esta incide sobre a propriedade (ônus real) (ob. cit., pág. 525).

Mas, tendo em vista as peculiaridades da matéria, parece muito claro o sentido da lei de que reserva recaia sobre parte identificada do imóvel, que restará afetada, sem possibilidade de alteração de sua destinação (§ 2º art. 16).

E isto se presta a evitar que a propriedade acabe sendo toda explorada, de modo alternado, incumbindo-se a regeneração natural de ocultar a atividade, ensejando a burla à limitação administrativa desejada.

Estando identificada a parte que constituirá a reserva, com a participação da autoridade administrativa competente (alínea "a" e §1º do art. 16), tal risco não existirá.

Destarte, uma vez averbada no Registro de Imóveis, a reserva legal se converte em obrigação de respeitá-la como tal (não explorá-la), exigível pelos entes legitimados a promover a tutela do Meio Ambiente de quem quer que se torne titular do domínio do imóvel.

Assim, se o proprietário providencia a constituição e formalização da reserva legal, a tutela do meio ambiente, a partir daí, ficará restrita a ela, sendo legítima a exploração da floresta no restante da propriedade.

Ao contrário, se deixa de adotar a providência legal e procede à exploração, ainda que em termos fáticos respeite o limite de 20% (vinte por cento), a tutela se justificará de forma abrangente, exatamente porque não preenchida a condição legal ao exercício do direito de exploração, acarretando a ilicitude de toda a atividade desenvolvida.

Desse modo, como se trata de condição para o exercício de um direito, não se justifica qualquer ação que vise obrigar o proprietário a implementá-la.

Ou o proprietário cumpre a condição prevista na lei e realiza licitamente a exploração, ou não a cumpre e estará, então, agindo de modo ilícito, expondo-se à responsabilização.

Em decorrência, a tutela do meio ambiente, no caso, terá lugar para buscar a recomposição ou indenização pela exploração feita, sem que previamente tenha sido adotada a formalização da reserva legal.

É que para a lei a potencialidade do dano ao meio ambiente somente estará ausente se já existir aquela reserva prevista, devidamente averbada. Fora daí, ainda que em termos fáticos a propriedade apresente limite superior àquele exigido, inafastável será o reconhecimento do risco ao meio ambiente pela real possibilidade de exploração da floresta, de forma alternada, em toda a propriedade.

De fato, o artigo 14, § 1º, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, é expresso no sentido de consagrar, na matéria, a responsabilidade objetiva do agente causador do dano ("independentemente de existência de culpa").

A propósito, ensina o insigne e culto Nelson Nery Júnior que: "Relativamente ao nexo causal, para que se tenha esse requisito como preenchido, basta que o dano tenha advindo da atividade do poluidor, independentemente de culpa ou intenção de causar o prejuízo ao meio ambiente. Prescinde-se, aqui, da licitude da atividade: ainda que haja autorização da autoridade competente, ainda que a emissão esteja dentro dos padrões estabelecidos pelas normas de segurança, ainda que a indústria tenha tomado todos os cuidados para evitar o dano, se ele ocorreu em virtude da atividade do poluidor há o nexo causal que faz nascer o dever de indenizar" ("Responsabilidade Civil por Dano Ecológico e a Ação Civil Pública", Revista de Direito Público nº 76, outubro-dezembro de 1985, pág. 125).

Do mesmo pensar o digno e culto Édis Milaré, para quem "na ação civil pública ambiental não se discute, necessariamente, a legalidade do ato. É a potencialidade do

dano que o ato possa trazer aos bens e valores naturais e culturais que servirá de fundamento da sentença" ("Curadoria do Meio Ambiente", Cadernos Informativos, Associação Paulista do Ministério Público, pág. 47).

Não dissentem desse entendimento os insignes Paulo Affonso Leme Machado ("Direito Ambiental Brasileiro", Ed. RT, 1982, págs. 88 e seguintes) e Sérgio Ferraz (apud Édis Milaré, ob. cit., pág. 47).

Portanto, se o proprietário não cuidar de formalizar a reserva legal, estará, em primeiro lugar, agindo ilícitamente, pois a exploração se achava condicionada a tanto. Além disso, justamente por não ter assegurado, nos termos da lei, o limite a ser observado na exploração, esta se mostrará potencialmente danosa ao meio ambiente, passível de ser sancionada via ação civil pública.

É importante ressaltar, dessa forma, que o dano ao meio ambiente, no caso, é presumido pela lei, que só permite a exploração se precedida daquela providência.

Essas mesmas razões, como visto, possibilitam reconhecer a ocorrência de dano ao meio ambiente sempre que a exploração se fizer sem a observância, pelo proprietário, da exigência em tela, pois não é ela simplesmente percentual do todo do imóvel e sim, essencialmente, devidamente identificada na propriedade.

Com essas considerações, pode-se concluir que a tutela do Meio Ambiente que compete ao Ministério Público e demais entidades promover, nos termos da Constituição e das Leis, não justifica medida judicial destinada a obrigar o proprietário a providenciar a constituição formal da reserva legal, pois se trata de condição suspensiva do direito de exploração florestal da propriedade, cabendo só ele, em decorrência, observá-la ou não, sujeitando-se às consequências legais.

Eventual pretensão nesse sentido, à evidência, revelaria pedido juridicamente impossível. Mal comparando, seria o mesmo que compelir alguém, proprietário de arma de fogo, a obter o porte para uso fora da residência. A necessidade de estipulação da reserva decorre do propósito de exploração. Se o proprietário não o tem, não haverá fundamento para exigir-lhe, do que decorre a natureza de condição suspensiva e não de obrigação legal.

A obrigação legal primeira é a de não explorar a floresta enquanto não constituída, na forma da lei, a reserva legal de 20%. Daí por que, se não observada, sujeitará o proprietário à responsabilidade pela recuperação do que foi extraído, ainda que, concretamente, possa existir no imóvel limite percentual superior de floresta ao previsto na lei.

Com a averbação da reserva, a obrigação passa a ser "real" (**propter rem**), consistente na sua não exploração, ficando restrita a responsabilidade do proprietário a sua observância, embora se trate, da mesma forma, de tutela do meio ambiente.