

A perpetuidade da Reserva Legal em zona urbana e seu aproveitamento como área verde

Luís Eduardo Couto de Oliveira Souto

Promotor de Justiça

Coordenador-Geral do Centro de Apoio Operacional do Meio

Ambiente do Ministério Público de Santa Catarina

I Sumário – II Da integração e complementaridade entre as atividades do campo e das cidades: Diretriz do Estatuto das Cidades – III Da reserva legal, sua identificação com a zona rural e o caráter de imutabilidade – IV Das áreas verdes urbanas, funções e características – V Da (in)compatibilidade da reserva legal em zona urbana – VI Do aproveitamento do espaço constituído de reserva como área verde na hipótese de sua inserção em área urbana ou de expansão urbana – VII Da preservação do espaço protegido diante da possibilidade de sucessivos parcelamentos da gleba – VIII Da possível alteração de uso do espaço urbano protegido – XI Conclusão

I Sumário

O presente artigo direciona-se ao estudo da reserva legal e das áreas verdes urbanas com o escopo de assegurar, mediante a aproximação dos institutos, o caráter de perpetuidade da reserva legal¹, ainda que submetendo-se a algumas adequações qualitativas, por ocasião da sua eventual inserção em área urbana, decorrência natural da expansão e alteração do perímetro urbano dos municípios.

II Da integração e complementaridade entre as atividades do campo e das cidades: Diretriz do Estatuto das Cidades

Uma das inovações de destaque introduzidas pelo Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257/01) foi a inclusão, dentre suas diretrizes, da necessidade de integração e

¹ Conforme dispõe o art. 1º, inc. III da lei 4.771/65, compreende-se por Reserva Legal a 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.

complementaridade entre as atividades do campo e das cidades, como decorrência do desenvolvimento sócio-econômico dos perímetros urbanos. Esta integração parte da compreensão acerca da necessidade de uma maior interação entre os meios urbano e rural, ainda que respeitadas as suas diferentes peculiaridades, como decorrência da paulatina expansão urbana das cidades no meio rural, por vezes sobrepondo-se ou complementando-se características e institutos existentes em mundos antes tidos como distintos e absolutamente dissociados.²

Entretanto, em vista do crescimento populacional e prolongamento dos núcleos urbanos, o momento vivenciado pelos municípios é o de expansão e redefinição urbana. Por suas características, difere-se das zonas rurais³ pelo preenchimento dos requisitos de infra-estrutura essenciais previstos no Código Tributário Nacional⁴, sendo a referida área municipal dotada de melhoramentos urbanos. Também diferente da zona rural, a zona de expansão urbana tem o escopo de receber novas edificações e equipamentos urbanos, no normal crescimento das cidades e vilas. Vale lembrar que estas zonas, ainda, que, em área rural, devem ser, desde logo, delimitadas pelo município e submetidas às restrições urbanísticas do Plano Diretor.⁵

III Da reserva legal, sua identificação com a zona rural e o caráter de imutabilidade

Na questão ambiental, ganha importância a obrigatoriedade da averbação, na propriedade rural, do instituto da Reserva Legal, previsto no art. 16 da lei 4.771/65, o Código Florestal, cuja extensão há de ser fixada em 20%, salvo nas regiões do Cerrado e na Amazônia Legal, que possuem outros percentuais a tal título.⁶

Ainda nesse sentido, a reforma na legislação florestal ocorrida em 1989 trouxe, dentre outros institutos, uma alteração que garantiu a perpetuação da Reserva Legal⁷, ao determinar que, uma vez averbada na margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, fica terminantemente proibida a alteração de

²Inc. VII do art. 2º da lei 10.257/01 (Estatuto das Cidades).

³Interessante observar que o art. 4º, inc. I, da lei federal 8629/93, na mesma linha do disposto no art. 4º, inc. I, da lei 4.504/64 (Estatuto da Terra), conceitua Imóvel Rural como sendo “o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial; Deste modo, é admissível a existência de imóveis rurais em perímetros urbanos em razão das suas características próprias, e vice e versa.

⁴ § 1º do art. 32 da lei 5.172/66 (Código Tributário Nacional).

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles. ***Direito Municipal Brasileiro***, 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

⁶ Incs. I a IV do art. 16 da Lei n. 4.771/65. Anote-se que o estudo do tema *reserva legal* ganha importância, em vista do disposto no art. 55 do novo Decreto 6.514 de 22 de julho de 2008, com as alterações introduzidas pelo Decreto 6.686 de 10 de dezembro de 2008, a ausência da averbação da reserva legal constitui-se em infração administrativa sujeitando o infrator a uma pena de advertência e multa diária de R\$ 50,00 (cinquenta reais) a R\$ 500,00 (quinhentos reais) por hectare ou fração da área de reserva legal.

⁷ Conforme o art. 16, par.8º da lei 4.771/65, “A área de reserva legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas neste Código”

sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área.⁸ Ou seja, nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado, a área da reserva “continua com os novos proprietários, numa cadeia infinita. O proprietário pode mudar, mas não muda a destinação da área da Reserva Legal”.⁹

A partir disso, indaga-se: essa imutabilidade restringe-se à situação rural do imóvel ou ao imóvel em si, independentemente de sua localização e características, esteja situado ou não em zona rural? Em outras palavras, como fica a situação da reserva legal na hipótese de inserção do imóvel rural em zona urbana? Permanece a imutabilidade da restrição e a importância da sua perpetuidade no imóvel, mesmo se tratando de área urbanizada? E na hipótese do imóvel que contenha a reserva legal averbada e venha a perder as características rurais, recebendo as infra-estruturas próprias de zona urbana ou expansão urbana, remanesce a obrigatoriedade da reserva legal?

Observe-se que o tema ainda é incipiente tanto doutrina quanto na jurisprudência.

A reserva legal é uma modalidade de limitação intrínseca ao direito de uso da propriedade, ou, nas palavras de Paulo de Bessa Antunes, “uma característica da propriedade florestal que se assemelha a um ônus real,”¹⁰ constituindo-se uma obrigação *propter rem*, como decorrência da função sócio-ambiental do imóvel rural¹¹, portanto insuscetível de indenização. Ademais, possui o escopo de proteger a vegetação existente na propriedade rural, vedando a sua supressão, embora podendo ser utilizada sob regime de manejo florestal sustentável, de acordo com princípios e critérios técnicos e científicos¹². Vale lembrar que, juntamente com as áreas de preservação permanente¹³ e as unidades de conservação¹⁴, integram o rol dos mais importantes institutos de proteção ambiental de nosso ordenamento jurídico.

IV Das áreas verdes urbanas, funções e características

Já nas zonas urbanas essa importante função ambiental é exercida pelas denominadas áreas verdes, as quais estão, de regra, obrigatoriamente incluídas nos projetos de parcelamento do solo como parte integrante deste e indispensável à preservação da qualidade de vida e ao equilíbrio ambiental no meio ambiente urbano. O

⁸ art. 8º da Lei n. 4.771/65.

⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros. p. 766.

¹⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2001, p. 293.

¹¹ CRFB, art. 5º, inc. XXVIII.

¹² § 8º do art. 16 da Lei n. 4.771/65.

¹³ Hipóteses previstas nos art. 2º e 3º da Lei n. 4.771/65.

¹⁴ Lei n. 9.985 de 18 de julho de 2000.

instituto da Área Verde em si é mais brando e impreciso que o da Reserva Legal, carecendo de previsão legal mais substancial,¹⁵ bem como de parâmetros técnicos mínimos que garantam a efetiva porção protegida nos centros urbanos.

Não obstante, é possível realizar uma construção doutrinária e jurisprudencial acerca do que venha a ser área verde.

Nas palavras de Arfelli¹⁶, as áreas verdes são constituídas de formação vegetal natural ou artificial pré-existente ao parcelamento da gleba (parques florestais), ou até mesmo sua formação pode ser imposta pelo Poder Público. Pode ainda recair sobre espaços públicos ou privados. Ainda que possam servir ao lazer e à recreação, como elementos urbanísticos, as áreas verdes também não se destinam apenas à ornamentação urbana, mas desempenham, nos dias atuais, importante papel sanitário e até de defesa e recuperação do meio ambiente, diante da degradação de agentes poluidores.

Conforme José Afonso da Silva, as áreas verdes urbanas vão adquirindo regime jurídico especial, que as distingue dos demais espaços livres e de outras áreas *non aedificandi*. Até porque admitem certos tipos de construção, em proporção reduzidíssima, porquanto o que caracteriza as áreas verdes é a existência de vegetação contínua, amplamente livre de edificações, ainda que recortada de caminhos, vielas, brinquedos infantis e outros meios de passeios e divertimentos leves, quando tais áreas se destinem ao uso público.

A obrigatoriedade de implantação das Áreas Verdes, apesar de não estar expressa em norma própria, é perceptível quando os Tribunais, ao decidirem sobre matéria de desafetação, indicam a impossibilidade de alteração de destinação de áreas protegidas:

“Ação direta de inconstitucionalidade – lei municipal – **desafetação de área do domínio público, com sua transferência para categoria de bem dominial – inadmissibilidade** – área que tinha destinação específica, qual a de área de lazer, assim reservada por imposição legal, pelo loteador ao município – afronta ao comando

¹⁵ A definição de Área Verde encontra-se prevista, de forma expressa, no §1 do art.8º da Resolução CONAMA 369/06: *Considera-se área verde de domínio público, para efeito desta Resolução, o espaço de domínio público que desempenhe função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade, sendo dotado de vegetação e espaços livres de impermeabilização. § 2o O projeto técnico que deverá ser objeto de aprovação pela autoridade ambiental competente, poderá incluir a implantação de equipamentos públicos, tais como: a) trilhas ecoturísticas; b) ciclovias; c) pequenos parques de lazer, excluídos parques temáticos ou similares; d) acesso e travessia aos corpos de água; e) mirantes; f) equipamentos de segurança, lazer, cultura e esporte; g) bancos, sanitários, chuveiros e bebedouros públicos; e h) rampas de lançamento de barcos e pequenos ancoradouros.*

¹⁶ **ARFELLI**. Amauri Chaves. Áreas verdes e de lazer: considerações para sua compreensão e definição na atividade urbanística de parcelamento do solo. [Revista de Direito Ambiental](#), v. 9, n. 33, p. 33-51, jan./mar. 2004.

emergente do artigo 180, inciso VII, da constituição do Estado de São Paulo. Ação procedente. (TJ/SP – ADIn nº 52.006-0/3 – Des. Relator Mohamed Amaro)

Ou ainda

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA - **Desafetação de bem de uso comum do povo** - Transformação em bem dominical - Forma irregular - **Desvio de finalidade** - **Dano ambiental** - Nulidade da doação, bem como de sua posterior alienação - Admissibilidade - **Área** destinada à implantação de jardins e praças - Alteração da destinação - Importância das áreas verdes na preservação da qualidade de vida urbana - Artigo 180, VII, da vigente Constituição Estadual - Limitação normativa - Ação procedente - Recurso provido. Destinada uma **área** para determinada finalidade, defeso é ao Município a alteração desta, ainda que tal se revista dos mais altos propósitos.” (TJSP AC n. 215.797-1, de Marília, Rel. Des. ROQUE MESQUITA).

V Da (in)compatibilidade da reserva legal em zona urbana ou de expansão urbana

De outra parte, observa-se na Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/79) a atenção do legislador em não permitir o parcelamento do solo em determinadas situações, expressas no próprio texto do artigo 3º, inclusive em relação a áreas de preservação ecológica ou em que poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.¹⁷

Na ausência de uma definição estrita, ou um rol taxativo do que seriam as áreas de preservação ecológica mencionadas no inciso V, entende-se que a expressão fora utilizada em sentido *lato sensu*. Dessa forma, seria possível concluir que, em sendo a Reserva Legal uma área de preservação gravada na gleba rural, o parcelamento desta gleba estará sujeito à manutenção da reserva, sob pena de estar violando o disposto no art. 3º, par. único, V, da Lei de Parcelamento.

Tal restrição, por si só, já pareceria suficiente para impedir a supressão da Reserva Legal para fins de parcelamento. Paulo Affonso Leme Machado enfatiza, ao dizer que “sob esse aspecto, a aprovação ou o indeferimento do projeto de loteamento é de natureza vinculada, não podendo a Administração utilizar-se de discricionariedade.”¹⁸

Porém, como bem pontua Edis Milaré, levando-se em conta que a averbação da reserva legal restringe-se à área rural, por consequência a sua exigência restringe-se aos parcelamentos para fins agrícolas de imóvel rural localizado fora de

¹⁷ Conforme prevê a lei 6766/79 em seu art. 3º. Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. (NR) (Redação dada pela Lei nº 9.785, 29.1.99). Parágrafo único. Não será permitido o parcelamento do solo: (...) V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.”

¹⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros. p.419.

zona urbana ou de expansão urbana, conforme estabelecido no item 4 da Instrução 17-B do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, de 22.12.1980.¹⁹

Nesse lance, passamos, na sequência, à análise acerca da viabilidade da permanência da reserva legal (averbada em área rural) por ocasião da inserção da área, por lei municipal, em zona urbana ou de expansão urbana.

VI Do aproveitamento do espaço constituído de reserva legal como área verde na hipótese de sua inserção em área urbana ou de expansão urbana

Em razão do diferente perfil de ocupação do solo em zona urbana, prioritariamente constituído por loteamentos mediante o parcelamento e a divisão de glebas em lotes voltados à habitação, ao comércio e à indústria, é difícil compreender, à primeira vista, a permanência da figura da reserva legal, dadas as suas características, nos centros urbanos, principalmente após o parcelamento da respectiva gleba.²⁰ Além disso, temos que a ausência de correta adequação à nova realidade tornará iminente o risco de extinção do instituto, em detrimento do ambiente protegido.

Há de se observar ainda, o risco do excesso de limitação do direito de propriedade com a sua permanência - em algumas circunstâncias, até mesmo o seu esvaziamento - na hipótese de acréscimo do instituto da reserva legal às demais limitações administrativas afetas à aprovação de parcelamentos do solo urbano, sem falar das restrições advindas do tipo de vegetação existente na área.²¹ Isto somando-se a reserva legal às áreas verdes, de uso comunitário e institucional, nos projetos de loteamentos, passível inclusive de ocasionar o dever de indenização, pelo Estado, ao proprietário, em vista da excessiva restrição de uso de sua área em prol da coletividade.

Nessa linha de raciocínio, para a preservação da reserva legal, na hipótese de inserção da gleba rural em que se encontre instituída em zona urbana ou de expansão urbana, recomenda-se, para o resguardo da área protegida, seja possível o aproveitamento da fração onde estiver averbada, transformando-se em área verde urbana, isto por ocasião do parcelamento da gleba, inserindo-se, a tal título, como parte integrante do futuro empreendimento.

¹⁹ MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário, 6 ed., ver. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2009, p. 754.

²⁰ O par. 2º do art. 16 do Código Florestal proíbe a supressão da vegetação situada na reserva legal, admitindo a sua utilização sob regime de manejo florestal sustentável, de acordo com princípios e critérios técnicos e científicos, destinação tipicamente rural, e não urbana.

²¹ A título exemplificativo, em se tratando de área de cobertura vegetal do bioma mata atlântica, vale lembrar as restrições advindas do disposto na lei 11.428/06, que proíbe, em diferentes casos, ainda que em se tratando de área urbana, a supressão desta vegetação seja ela primária ou secundária, nos estágios médio ou avançado de regeneração.

Segundo José Afonso da Silva, admite-se a incidência de áreas verdes sobre espaços públicos ou privados, impondo-se aos proprietários, no segundo caso, a preservação da área em prol do equilíbrio do meio ambiente urbano.²²

Entretanto, na hipótese de aproveitamento da reserva legal averbada como área verde urbana, compreende-se obrigatório seja ela doada ao Município, permitindo-se tanto a utilização quanto a fiscalização pública do espaço protegido.²³

VII Da preservação do espaço protegido diante da possibilidade de sucessivos parcelamentos da gleba.

Outro ponto controvertido e passível de criar obstáculos à preservação da área protegida como reserva legal, por ocasião de sua inserção no meio urbano, diz com os possíveis parcelamentos da gleba onde estiver situada a reserva, e a forma como deverá a mesma permanecer obrigatoriamente protegida, inobstante a divisão e desconstituição paulatina do imóvel originário.

Neste aspecto, ainda que o parcelamento do solo não abranja a integralidade da gleba, apresenta-se recomendável estabelecer uma identificação percentual equivalente à da reserva legal em cada novo empreendimento ou imóvel, tal qual ocorre com os condomínios de reserva legal²⁴, vinculando-se as novas matrículas àquela de origem, identificando-se a correspondência percentual de reserva às novas áreas verdes situadas nos novos loteamentos. É importante e indispensável, para o controle da preservação da área transformada, que todas as matrículas novas façam referência à correspondente área protegida, hipótese em que se distribuirá a responsabilidade pela sua preservação, além do proprietário da gleba remanescente, aos novos empreendedores caso permaneça a área, excepcionalmente, sob o domínio privado.

VIII Da possível alteração de uso do espaço urbano protegido e da ausência de critérios gerais quantitativos de proteção da área verde urbana

Outro ponto relevante é o da possível e recomendável alteração do uso da área protegida. As peculiaridades do meio urbano exigem a adequação do espaço compatível à nova realidade, buscando o aproveitamento e a sua maior utilização como mecanismo de proteção ante os riscos permanentes de ocupação ilegal. Neste aspecto, a nova área verde admitirá pequenas intervenções urbanísticas sem descaracterizar a vegetação contínua que a integra, tais como caminhos, divertimentos leves, dentre

²² SILVA, José Afonso. Direito Urbanístico Brasileiro, 4ª ed. rev. e ampl., São Paulo, Malheiros Editores, 2006, p.278.

²³ Trata-se de uma compensação lógica do bônus decorrente do aproveitamento da reserva legal como área integrante do projeto de parcelamento, o ônus da transformação da área privada de reserva em área verde pública.

²⁴ conforme dispõe o art. 16 da lei 4771/65.

outros, preservando-se assim, não apenas a sua destinação ambiental, mas incorporando-se no espaço as funções sanitária, estética, recreacional, de valorização econômica das propriedades do entorno, e a sua perfeita compatibilidade com as peculiaridades do meio urbanístico e o desejo de uma melhor qualidade de vida da população ali existente.

Outro aspecto importante diz com a ausência de norma geral em sede Estadual ou Federal que assegure percentual mínimo da gleba a ser resguardado a título de área verde, remetendo-se esta tarefa à esfera municipal, fato este que, na prática, permite aos municípios o resguardo de espaços para fins de área verde inferiores ao destinado à reserva legal por ocasião dos parcelamentos, representando a transformação dos institutos, nesse sentido, em ganho ambiental quantitativo.²⁵

XI Conclusão

Conclui-se, portanto, que a preservação da área de reserva legal por ocasião da inserção da gleba em que esteja averbada, em zona urbana ou de expansão urbana, recomenda a sua adequação às novas características do meio ambiente artificial por ocasião do parcelamento da gleba, mediante a modificação do instituto da reserva legal rural e seu aproveitamento como área verde urbana, evitando-se, inclusive, eventual excesso de limitação ao direito de uso e gozo da propriedade pela acumulação dos institutos.

De se observar que, muito embora realizada a alteração do instituto da reserva legal rural - intimamente identificado, em vista de suas peculiares características, à zona rural -, para o instituto da área verde urbana por ocasião da alteração do perímetro urbano do município, haverá de se manter inalterada as suas características ambientais, com as pequenas alterações de destinação e aproveitamento admitidas para o segundo instituto, remanescendo, ainda que em zona urbana, a preservação quantitativa da área prevista no Código Florestal²⁶, alterando-se ainda a nomenclatura do instituto e garantindo-se, destarte, além da sua maior proteção e adaptação, a qualidade de vida e o desenvolvimento urbano e sustentável das cidades às gerações presente e futuras.

²⁵ Nesse sentido, conforme destaca José Afonso da Silva, “as leis de parcelamento do solo costumam determinar que da área total do projeto de arruamento seja destinado, para uso público, de acordo com as diretrizes e a localização determinadas pela Prefeitura, um mínimo de 10% ou 15% para *áreas verdes*”. SILVA, José Afonso.

²⁶ § 8º do art. 16 da Lei n. 4.771/65.