



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 18/0500-0002509-1

INFORMAÇÃO Nº 069/18/GAB

Gabinete

EMENTA:

SECRETARIA DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. DIREITO AMBIENTAL. RESERVA LEGAL. TERMO DE PRESERVAÇÃO FLORESTAL. ALTERAÇÃO. CANCELAMENTO. DESAVERBAÇÃO. ÁREA RURAL. COMPETÊNCIA ESTADUAL. ÁREA VERDE. ÁREA URBANA. COMPETÊNCIA MUNICIPAL.

1. O órgão ambiental estadual é competente para apreciar requerimentos que versem sobre reserva legal; tratando-se de área verde e da hipótese do art. 19 da Lei nº 12.651/2012, a competência é do órgão ambiental municipal;
2. A pretensão à alteração e ao cancelamento de reserva legal não é direito subjetivo consagrado ao proprietário.
3. A área destinada à reserva legal constitui obrigação propter rem, grava a propriedade e obriga o proprietário a preservar a área ambientalmente protegida.
4. A alteração e o cancelamento do Termo de Preservação Florestal, bem como sua desaverbação, devem observar o interesse público, em consonância com os princípios de direito ambiental e as normas legais vigentes.

AUTORA: AMALIA DA SILVEIRA GEWEHR

Aprovada em 06 de novembro de 2018.



Nome do documento: FOLHA_IDENTIFICACAO.doc

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Daniela Elguy Larratea

PGE / GAB-AA / 350432802

06/11/2018 09:03:22





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

INFORMAÇÃO

**SECRETARIA DO AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. DIREITO
AMBIENTAL. RESERVA LEGAL. TERMO DE
PRESERVAÇÃO FLORESTAL. ALTERAÇÃO.
CANCELAMENTO. DESAVERBAÇÃO. ÁREA
RURAL. COMPETÊNCIA ESTADUAL. ÁREA
VERDE. ÁREA URBANA. COMPETÊNCIA
MUNICIPAL.**

1. O órgão ambiental estadual é competente para apreciar requerimentos que versem sobre reserva legal; tratando-se de área verde e da hipótese do art. 19 da Lei nº 12.651/2012, a competência é do órgão ambiental municipal;
2. A pretensão à alteração e ao cancelamento de reserva legal não é direito subjetivo consagrado ao proprietário.
3. A área destinada à reserva legal constitui obrigação *propter rem*, grava a propriedade e obriga o proprietário a preservar a área ambientalmente protegida.
4. A alteração e o cancelamento do Termo de Preservação Florestal, bem como sua desaverbação, devem observar o interesse público, em consonância com os princípios de direito ambiental e as normas legais vigentes.

1. O presente expediente administrativo eletrônico, advindo da Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em 10/08/2018, veicula consulta acerca de questionamentos postos no Parecer Técnico nº 81/2018, oriundo da Divisão de Licenciamento Florestal – DLF.

Inaugurado com documentos exemplificativos (Termo de Preservação de Floresta e Croqui, às fls. 02/04), o expediente administrativo eletrônico foi instruído com o Ofício nº 164/2017/DITEC-RS/SUPES-RS-IBAMA (fl. 06), recebido em resposta à consulta realizada por e-mail pela DLF, conjuntamente com cópia do Processo 02023001656/2014-11, oriundo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Naturais Renováveis - IBAMA (fls. 08/27). Tal processo veicula o Parecer nº 11/2015/PFE/IBAMA/RS que trata da competência dos entes federativos para emissão de autorizações nas hipóteses de intervenção e supressão referentes às reservas legais e áreas verdes. Consta na referida cópia despacho noticiando que as solicitações de autorização para alteração em averbação na matrícula de imóveis devem ser dirigidas à SEMA, em face de que o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF e o IBAMA foram sucedidos pelos órgãos estaduais e municipais, em função da competência em matéria de gestão florestal (fl. 27). Foi juntada solicitação de desaverbação de área de preservação permanente (fl. 30). Após, houve encaminhamento (fl. 32) à Assessoria Jurídica da SEMA para fins de esclarecer o Parecer Técnico DLF/DBIO/SEMA nº 81/2018 (fls. 38/40).

Consta no Parecer Técnico DLF/DBIO/SEMA nº 81/2018 (fls. 38/40) os seguintes questionamentos:

Por fim, sintetizando os questionamentos, solicitamos dessa Assessoria Jurídica esclarecimentos que orientem a condução adequada dos procedimentos, conforme segue:

1. Se é possível desaverbar o Termo de uma matrícula e transferi-lo para outra matrícula ou entre diferentes imóveis, dependente ou independentemente da presença de fragmentos florestais preservados na área de origem (conforme determinava o termo);
2. Necessidade de procedimentos como auto de constatação e eventuais sanções para os casos em que não haja mais a área florestada na matrícula de origem;
3. Para os casos em que o interessado alegue que nunca houve fragmento florestal e o técnico não consiga identificar nem por imagens orbitais nem por carta do exército a existência do fragmento florestal se pode concordar com o procedimento de transferência;
4. Sendo possível a transferência do Termo para outra matrícula, a averbação deverá fazer referência à matrícula e imóvel de origem ou não;
5. Qual o procedimento a ser adotado com relação a loteamentos que aparentemente não destinaram as áreas dos termos para áreas verdes urbanas cujos proprietários solicitam desaverbação dos termos das respectivas matrículas. Se a responsabilidade nestes casos é estadual ou municipal.
6. Demais orientações que julguem pertinentes para condução dos processos.

Por meio da INF. nº 491/2018 ASSJUR/SEMA, a Assessoria Jurídica da SEMA se manifestou da seguinte forma:

“Numa apertada síntese, foi encaminhada consulta ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA, sucessor do IBDF, para a obtenção dos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

esclarecimentos necessários acerca do procedimento a ser adotado quanto à competência para autorizar:

- a) alteração da reserva legal, quanto a área e/ou localização;
- b) cancelamento de averbação de reserva legal;
- c) desaverbação de reserva legal em área englobada por área urbana;
- d) a intervenção em áreas verdes urbanas para construção de equipamentos públicos com interesse social.

Destarte, em que pese os esclarecimentos prestados no Parecer nº 011/2015/PFE/IBAMA/RS, a maioria dos questionamentos elencados nas alíneas “a”, “b”, “c”, e “d”, não foram respondidos.

Assim, no que tange à Área de Preservação Permanente – APP, identificar a localização da área urbana ou rural, nos termos do artigo 4º, da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, é de vital importância para a fixação da competência. **Assim, tratando-se de perímetro urbano, a competência será o órgão ambiental municipal para disciplinar todo o procedimento relativo à alteração da reserva legal, cancelamento e sua desaverbação, ao passo que no caso de área rural, competirá, por conseguinte, ao órgão ambiental estadual.**

Com efeito, **quando as reservas legais passarem a compor as chamadas áreas verdes urbanas, não há dúvidas que a competência será do órgão ambiental municipal para fins de sua alteração, cancelamento e desaverbação**, conforme disciplina o artigo 25, inciso II, do Código Florestal vigente. Portanto, feita esta análise preliminar por parte desta Assessoria Jurídica, sugere-se o encaminhamento deste Processo Administrativo Eletrônico à Procuradoria-Geral do Estado - PGE, no intuito de orientar e dirimir as dúvidas suscitadas.” – Grifei.

Ainda, foram juntados os Ofícios 02023.000089/2016-47 DITRC/RS/IBAMA e 02023.000265/2016-41 DITRC/RS/IBAMA (fls. 34/36), os quais informam o entendimento de que os órgãos estaduais detêm a competência para autorizar alterações em averbações da reserva legal, por serem estes gestores dos recursos da flora.

Esse é o breve resumo.

2. Verifica-se, no presente expediente, a seguinte problemática: a SEMA tem recebido solicitações desaverbações de Termos de Preservação Florestal, emitidos pelo IBDF, das matrículas de imóveis, com permuta por outra área, dentro ou fora do imóvel. Estes termos, identificados nas matrículas, são compostos pelo termo propriamente dito e por um croqui, que auxilia o técnico a identificar a que fragmento florestal, se existente, o documento se refere. No entanto, os termos suscitaram dúvidas, dirimidas pelo IBAMA, ao informar que até 2001 os mesmos devem ser considerados como averbação de reserva legal e de lá para cá a análise deve ser feita caso a caso.

Os motivos para as solicitações de desaverbação ou retificação são diversos: informação de que a averbação se deu na matrícula errada ou imóvel errado; informação de que o termo indicou a localização equivocada dentro do imóvel;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

informação de que o polígono do termo estaria mal dimensionado, etc. Segundo informações da DFL, tratam-se de loteamentos antigos de propriedades onde havia Termo de Preservação Florestal averbado. Muitas destas áreas já se encontram completamente loteadas e urbanizadas. Outras solicitações referem-se a pedido de desaverbação do termo em áreas de expansão urbana, como em Gramado e Sapiranga.

A dúvida reside, *prima facie*, na competência para apreciação dessas solicitações por se tratarem de Termos de Preservação Florestal localizados em loteamentos.

3. Extrai-se do contido no presente expediente sobre a competência dos órgãos ambientais o que segue.

Os termos de APP e reserva legal eram averbados nos registros de imóveis pelo IBDF e, posteriormente, pelo IBAMA, quando ainda não existiam órgãos estaduais e municipais do meio ambiente.¹

Com o advento da Constituição Federal de 1988 e a evolução das normas ambientais, as autorizações ou não de alterações em averbações de matrícula de imóveis passaram à competência dos órgãos estaduais e municipais, consoante ressaltado à fl. 25.

Concluiu a Assessoria Jurídica da Secretaria Estadual do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, diante de toda instrução, que, em se tratando “de perímetro urbano, a competência será o órgão ambiental municipal para disciplinar todo o procedimento relativo à alteração da reserva legal, cancelamento e sua desaverbação, ao passo que no caso de área rural, competirá, por conseguinte, ao órgão ambiental estadual.” E mais, ressaltou que a alteração, cancelamento e desaverbação das reservas legais que passarem a compor as chamadas áreas verdes urbanas são competência do órgão ambiental municipal.

O próprio IBAMA, no MEM. 02023.001367/2014-11 RS/DITEC/IBAMA, informa que as alterações quanto às reservas legais deverão ser feitas no Cadastro Ambiental Rural – CAR, com homologação do órgão estadual, concluindo que ao Estado compete autorizar a alteração na matrícula do imóvel e aos municípios compete as alterações nas áreas verdes urbanas (fl. 11).

4. Diante disso, tem-se que os requerimentos/questionamentos referentes aos itens “a” e “b” de fl. 41 devem ser direcionados aos órgãos ambientais estaduais.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Quanto ao item “c”, em se tratando de desaverbação de reserva legal em área englobada por área urbana, desde que configurada a hipótese do art. 19 da Lei nº 12.651/2012, será de competência do órgão ambiental municipal.

Vale ressaltar que a inserção do imóvel rural no período urbano não desobriga a manutenção da reserva legal, que só será extinta com o parcelamento do solo para fins urbanos aprovados de acordo com o plano diretor, compondo as chamadas áreas verdes urbanas através da transformação das mesmas, consoante projeto de expansão urbana, conforme disposto no art. 19 da Lei nº 12.651/2012.²

Já quanto ao item “d” (sobre a competência para autorizar a intervenção em áreas verdes urbanas para construção de equipamentos públicos com interesse social), a competência é dos órgãos ambientais municipais, consoante já discutido no Parecer nº 11/2015/PFE/IBAMA/RS que trata da competência dos entes federativos para emissão de autorizações nas hipóteses de intervenção e supressão referentes às reservas legais e áreas verdes.

5. Para fins de atendimento ao solicitado nos itens 1 ao 6 do Parecer Técnico DLF/DBIO/SEMA nº 81/2018 (fls. 38/40), têm-se como premissas:

A proteção ao meio ambiente, direito fundamental, está insculpido no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988: “*Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*”

Antônio Herman de Vasconcellos Benjamin, assim pondera:

“Além da instituição desse inovador ‘dever de não degradar’ e da ecologização do direito de propriedade, os mais recentes modelos constitucionais elevam a tutela ambiental ao nível não de um direito qualquer, mas de um direito fundamental, em pé de igualdade (ou mesmo, para alguns doutrinadores, em patamar superior) com outros também previstos no quadro da Constituição, entre os quais se destaca, por razões óbvias, o direito de propriedade.

Assim posta, a proteção ambiental deixa, definitivamente, de ser um interesse menor ou acidental no ordenamento, afastando-se dos tempos em que, quando muito, era objeto de acaloradas, mas juridicamente estéreis, discussões no terreno não jurígeno das ciências naturais ou da literatura. Pela via da norma constitucional, o meio ambiente é alçado ao ponto máximo do ordenamento, privilégio que outros valores sociais relevantes só depois de décadas, ou mesmo séculos, lograram conquistar. Tanto como dever de não degradar, como na fórmula de direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a constitucionalização presta-se para contrabalançar as



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

prerrogativas tradicionais do direito de propriedade, o que enseja novas e fortalece velhas limitações implícitas e explícitas, acima referidas.

Concretamente, portanto, pode-se ganhar muito, no terreno dogmático e da implementação, com o estabelecimento de um direito fundamental dessa natureza.

Assim, dentre outros benefícios diretos, temos que, como direito fundamental, sua norma estatuidora conta com aplicabilidade imediata, tema que se voltará adiante”.³

A imposição de instituição de área de reserva legal em imóveis rurais é mecanismo do qual se utiliza o Poder Público como meio de garantir o atendimento do mandamento constitucional previsto no artigo 225, da CF, uma vez que a obrigação de instituição de área de reserva legal nos imóveis rurais tem por escopo garantir a preservação da biodiversidade local, mitigar o desmatamento e incentivar a recuperação de áreas muito exploradas. Nesse sentido, o inciso III, do artigo 3º, da Lei nº 12.651/2012, define o conceito de reserva legal:

“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;”

Compõe o ordenamento jurídico do Direito Ambiental, majoritariamente de natureza pública, os princípios da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do usuário-pagador, da participação comunitária, do desenvolvimento sustentável, da ubiquidade, da cooperação internacional, da função socioambiental da propriedade e da solidariedade intergeracional.

O princípio da prevenção relaciona-se com o perigo concreto de dano, preconizando que não se deve esperar que ele aconteça, devendo-se adotar medidas capazes de evitá-lo. Esse princípio norteia a realização de ações administrativas nos exames de admissibilidade de emissão de autorizações e licenças de atividades que possam de qualquer maneira afetar o meio ambiente.

O princípio da precaução se acha relacionado com danos ambientais de consequências ainda incertas, porém de resultado eminente e passível de tutela. A Conferência Rio 92 o definiu: “O Princípio da precaução é a garantia contra os riscos potenciais que, de acordo com o estado atual do conhecimento, não podem ser ainda identificados.”

O princípio do poluidor-pagador reflete um dos fundamentos da responsabilidade civil em matéria ambiental. Objetiva a imposição de recuperar ou



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

indenizar os danos causados ao poluidor. A CF dispõe sobre o assunto, no artigo 225, parágrafos 2º e 3º, respectivamente:

“§2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”

O princípio do usuário-pagador complementa o princípio anterior, consistindo na obrigação daqueles que usam recursos naturais pagar por tal utilização, evitando uma exploração desmedida do meio ambiente.

O princípio da participação consiste na garantia de o cidadão participar de forma efetiva na elaboração das políticas públicas que envolvam matérias atinentes ao meio ambiente.

O princípio do desenvolvimento sustentável preconiza que os recursos ambientais são finitos, devendo-se harmonizar o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente, considerando-se as gerações futuras.

O princípio da cooperação internacional traduz-se no esforço conjunto empreendido na busca pela preservação do meio ambiente em escala mundial.

O princípio da função socioambiental da propriedade significa que o uso da propriedade será condicionado ao bem estar social, observando-se a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente.

O princípio da ubiquidade visa garantir a proteção ao meio ambiente, devendo ser considerado como um fator central a ser relevado antes da prática de qualquer atividade, de forma a preservar o meio ambiente.

O princípio da solidariedade intergeracional consiste na solidariedade entre as gerações presentes e futuras, com o fim de preservar o meio ambiente. Para tanto, deve-se agir de forma sustentável de modo a garantir que as próximas gerações continuem usufruindo dos recursos naturais, sucedendo-os às próximas gerações.

6. Com base nesses princípios e no ordenamento legal,⁴ passa-se a responder os questionamentos específicos do Parecer Técnico DLF/DBIO/SEMA nº 81/2018 (fls. 38/40).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

6.1. “Se é possível desaverbar o Termo de uma matrícula e transferi-lo para outra matrícula ou entre diferentes imóveis, dependente ou independentemente da presença de fragmentos florestais preservados na área de origem (conforme determinava o termo);”

A necessidade de averbar o Termo de Preservação Florestal no Registro de Imóveis cumpre o objetivo de publicidade que é característica dos registros públicos em geral, bem como torna perene a destinação da área pelo atual e por futuros proprietários. Essa perenidade, embora já determinada pela norma legal, é reforçada pela formalização da averbação que individualiza a área destinada à reserva legal do imóvel.

Prescreve o art. 18 da Lei nº 12.651/2012:

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

Nessa senda, o proprietário não possui direito subjetivo à alteração da reserva legal, não se tratando de uma faculdade. Ou seja, a reserva legal não está submetida à vontade de seu titular, não podendo este dispor dela como bem entender. O ordenamento jurídico não permite tal liberalidade ao seu titular. Ao contrário, como se observa do disposto no art. 18 da Lei nº 12.654/2012, é vedada a alteração da destinação da reserva legal nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, incidindo os princípios da função socioambiental da propriedade, da ubiquidade e da solidariedade intergeracional.

Ainda, deve ser ressaltado que a área destinada à reserva legal constitui obrigação *propter rem*, grava a propriedade e obriga o proprietário a preservar a área ambientalmente protegida.

Nesse sentido:

“RECURSO DE APELAÇÃO EM AÇÃO ORDINÁRIA. MEIO AMBIENTE. 1. SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO. CANCELAMENTO DE AVERBAÇÃO DE ÁREA DE RESERVA LEGAL EXCEDENTE. Área instituída e averbada na matrícula do imóvel como área de Reserva Legal Florestal, que compreende 29,60% da área. Pretensão de cancelamento de averbação da matrícula da área excedente ao mínimo legal de 20% para supressão de vegetação e utilização na atividade agrícola. Impossibilidade de cancelamento superveniente de reserva legal regularmente instituída e averbada por mera conveniência da parte. Área



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

destinada à Reserva Legal que se constitui em obrigação propter rem gravando a propriedade e obrigando o proprietário a preservar a área ambientalmente protegida. 2. ZONA DE AMORTECIMENTO UNIDADE DE PROTEÇÃO INTEGRAL – ESTAÇÃO ECOLÓGICA JATAÍ. Área excedente que se insere em zona de amortecimento de Unidade de Conservação de Proteção Integral – Estação Ecológica de Jataí. Observância ao disposto na Lei nº 9.985/00 e Resolução Conama nº 428/2010 que revogou a Resolução Conama nº 13/90. Zona de Amortecimento que compreende área de 10Km do entorno da Unidade de Conservação. Indeferimento de supressão da vegetação em consonância com a tutela ambiental, do entorno da Estação Ecológica de Jataí. 3. INDENIZAÇÃO PELA RESTRIÇÃO AMBIENTAL. Restrição ambiental de caráter genérico que se impõe a todas as propriedades na mesma condição, restringindo a atividade econômica em parcela do imóvel. Limitação ambiental que integra o próprio conceito de propriedade, porquanto em consonância com a função social da propriedade. Indenização pela área e atividade agrícola que não é devida. 4. Sentença integralmente mantida. Recurso desprovido.” (TJSP; Apelação 0409524-31.1999.8.26.0053; Relator (a): Marcelo Berthe; Órgão Julgador: 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 3ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 07/07/2016; Data de Registro: 13/07/2016)

Quanto à possibilidade de desmembramento e redução:

“Registro de Imóveis - Recusa de ingresso de escritura de venda e compra - área de reserva legal reduzida com o desmembramento do imóvel - impossibilidade - aplicabilidade do princípio da especialidade objetiva - recurso improvido. “ (TJSP; Apelação 0012239-95.2014.8.26.0438; Relator (a): Pereira Calças; Órgão Julgador: Conselho Superior de Magistratura; Foro de Penápolis - Vara do Juizado Especial Cível e Criminal; Data do Julgamento: 02/06/2016; Data de Registro: 14/06/2016)

Consta na fundamentação do acórdão acima citado (Apelação n. 0012239-95.2014.8.26.0438, TJ/SP):

“No entanto, a documentação que acompanhou o título (fls. 39/48) dá conta de que a área denominada reserva II não foi resguardada. Com efeito, a divisão da matrícula nº 41.871, que tem reserva legal averbada de 45,864 hectares (cf. Av. 001 da matrícula nº 41.871 fls. 18, verso), resultaria em duas porções de terra: uma, com área de reserva legal de 9,8507 hectares (fls. 42/43); a outra, com 18,9476 hectares protegidos (fls. 43/44).

Somando-se as áreas de reserva legal dos dois trechos resultantes da divisão do imóvel matriculado sob o nº 41.871, chega-se a um resultado de 28,7983 hectares, 17,0657 hectares a menos do que se previa no registro fracionado (45,864 hectares, cf. Av. 001 da matrícula nº 41.871 fls. 18, verso).

Assim, correto o óbice apresentado pelo registrador na nota devolutiva de fls. 28, uma vez que não se pode admitir que 17,0657



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

hectares de área de reserva legal devidamente especificada simplesmente desapareçam com o desmembramento do imóvel.

Aplica-se aqui o princípio da especialidade objetiva, segundo o qual o imóvel e também a reserva legal deve ser descrito como corpo certo, inconfundível com qualquer outro.

A averbação nº 04 da matrícula nº 37.118 referida na averbação nº 02 da matrícula 40.817, na averbação nº 01 da matrícula nº 40.827 e na averbação nº 01 da matrícula nº 41.871 descreve, de modo minucioso, a reserva II, com área total 45,864 hectares.

Assim, devidamente individuada a reserva legal, inaceitável que o desmembramento do imóvel que a circunscreve cause redução considerável da área protegida.

Sobre a especialidade, assim se manifestou o Conselho Superior da Magistratura:

“não cabe em sede de direito registrário o menosprezo de pequenas metragens com a finalidade de se ajustar documentos. A metragem constante no ato notarial tem que corresponder àquela constante na unidade de registro de imóveis. Essa caracterização detalhada e precisa do imóvel encontra-se estampada no princípio da especialidade, constante no art. 176 da Lei nº 6015/73” (Apelação nº 073149-0/9, Rel. Des. Luis de Macedo, j. em 28/3/2001)

E não se sustenta a tese do recorrente de que a descrição a maior da área de reserva legal nos registros precedentes justificaria o ingresso do título. Em primeiro lugar, não há prova de que a denominada reserva II tenha sido efetivamente superdimensionada. Depois, ainda que houvesse, antes do ingresso do título seria necessária a retificação da averbação que descreve a reserva II. Só assim eliminar-se-ia a impressão de que parte da reserva legal desapareceu com o desmembramento do imóvel.

Ante o exposto, nego provimento à apelação.”

Diante dos julgados acima, verifica-se que a disposição do proprietário em reservar legalmente área maior do que a lei determina não permite que ele venha a alterá-la posteriormente. O ato de dispor de área maior é liberalidade. Consolidada a reserva legal, não pode haver alteração, uma vez que não há direito subjetivo para tanto.

Assim, não é possível a desaverbação do termo para transferir a reserva legal para outra matrícula, por mera vontade do proprietário.

A Administração Pública só pode alterar ou cancelar reserva legal, em caso de interesse público, em consonância com os princípios de direito ambiental e as normas legais vigentes.

6.2. *“Necessidade de procedimentos como auto de constatação e eventuais sanções para os casos em que não haja mais a área florestada na matrícula de origem;”*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

É cediço na doutrina e na jurisprudência que a responsabilidade ambiental é *propter rem*, de onde se extrai que o atual proprietário responde pelos prejuízos ambientais existentes em seu imóvel, ainda que causados por pessoa diversa. A obrigação *propter rem*, segundo esclarece o civilista Sílvio Rodrigues, "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".⁵

A CF, no artigo 225, parágrafos 2º e 3º, prevê a obrigação do agente poluidor de recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei, sujeitando os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Assim, levando-se em conta os princípios de Direito Ambiental, bem como as normas constitucionais e legais sobre o tema, conclui-se que são necessários os procedimentos pertinentes quando não haja mais a área florestada na matrícula de origem e a consequente responsabilização, tanto na esfera civil, como nas esferas penal e administrativa, quando for o caso.

6.3. *"Para os casos em que o interessado alegue que nunca houve fragmento florestal e o técnico não consiga identificar nem por imagens orbitais nem por carta do exército a existência do fragmento florestal poderia haver concordância com o procedimento de transferência;"*

Sim, de acordo com o respondido no item 6.1, ou seja, quando presente o interesse público em consonância com os princípios de direito ambiental e as normas legais vigentes, e desde que por nova área com fragmento florestal no imóvel que continha a reserva legal de origem, se houver nele área com tipologia vegetacional, solo e recursos hídricos, que garantam ganho ambiental.

Caso não haja área passível de reserva, pode-se autorizar a alteração da reserva para outro imóvel.

A Administração Pública, ao reservar legalmente área de imóveis rurais, garante a preservação da biodiversidade local. Afetando nova área, mitiga-se o desmatamento e promove-se a preservação da biodiversidade local, o que representa avanço ambiental.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

É de se ressaltar que a existência anterior de fragmento florestal poderá ser provada não só por imagens orbitais ou por carta do exército, mas por todos os meios de prova em direito admitidos, como documentos com a descrição de fatos históricos de ocupação da região, registros de comercialização, dados agropecuários da atividade e contratos e documentos bancários relativos à produção.

6.4. *“Sendo possível a transferência do termo para outra matrícula, a averbação deverá fazer referência à matrícula e imóvel de origem ou não;”*

A Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973) prevê em seu art. 167, II, 22, a averbação da reserva legal.

Consta da referida Lei que as averbações são feitas à margem do assento com as notas e remissões recíprocas que facilitem a busca, com indicação minuciosa da sentença ou ato que a determinar:

“Art. 98. A averbação será feita à margem do assento e, quando não houver espaço, no livro corrente, com as notas e remissões recíprocas, que facilitem a busca. (Renumerado do art. 99 pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 99. A averbação será feita mediante a indicação minuciosa da sentença ou ato que a determinar. (Renumerado do art. 100 pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 106. Sempre que o oficial fizer algum registro ou averbação, deverá, no prazo de cinco dias, anotá-lo nos atos anteriores, com remissões recíprocas, se lançados em seu cartório, ou fará comunicação, com resumo do assento, ao oficial em cujo cartório estiverem os registros primitivos, obedecendo-se sempre à forma prescrita no artigo 98. (Renumerado do art. 107 pela Lei nº 6.216, de 1975)

Parágrafo único. As comunicações serão feitas mediante cartas relacionadas em protocolo, anotando-se à margem ou sob o ato comunicado, o número de protocolo e ficarão arquivadas no cartório que as receber.”

No entanto, estando implementado o CAR, é facultativo o registro da reserva legal no registro de imóveis, conforme dispõe o § 4º do art. 18 da Lei nº 12.651/2012:

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

§ 1º A inscrição da Reserva Legal no CAR será feita mediante a apresentação de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração, conforme ato do Chefe do Poder Executivo.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

§ 2º Na posse, a área de Reserva Legal é assegurada por termo de compromisso firmado pelo possuidor com o órgão competente do Sisnama, com força de título executivo extrajudicial, que explicita, no mínimo, a localização da área de Reserva Legal e as obrigações assumidas pelo possuidor por força do previsto nesta Lei.

§ 3º A transferência da posse implica a sub-rogação das obrigações assumidas no termo de compromisso de que trata o § 2º.

§ 4º O registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis, sendo que, no período entre a data da publicação desta Lei e o registro no CAR, o proprietário ou possuidor rural que desejar fazer a averbação terá direito à gratuidade deste ato.”

Nesse diapasão, o Provimento nº 20/2014 da Corregedoria-Geral de Justiça do RS, de 30/09/2014, acrescentou o item 10 no artigo 424 da Consolidação Normativa Notarial e Registral - CNNR, com a seguinte redação:

“ Art. 424 (...)

10) é facultativa a averbação de que trata o art. 167, inc. II, 22 da Lei nº 6.015/1973, referente a Reserva Legal em imóveis rurais, uma vez que já implantado o Cadastro Ambiental Rural – CAR, de acordo com o art. 18, § 4º da Lei nº 12.651/2012.”

No âmbito estadual, o Decreto Estadual RS nº 52.431/2015 dispõe sobre a implantação do Cadastro Ambiental Rural:

“Art. 7º O CAR tem natureza auto-declaratória e objetivo de integrar informações ambientais, devendo ser preenchido no SiCAR e deverá contemplar os dados:

I – do proprietário, do possuidor rural ou do responsável direto pelo imóvel;

II – da propriedade ou da posse, com a informação do perímetro e da sua localização;

III – da localização, na propriedade ou na posse, das áreas rurais consolidadas e dos remanescentes de vegetação nativa, observadas as regras estabelecidas nos arts. 4º e 5º deste Decreto; e

IV – das Áreas de Servidão Administrativa, Áreas de Preservação Permanente, Áreas de Uso Restrito e Áreas de Reserva Legal, caso existentes.”

Em face da previsão legal do § 4º do art. 18 da Lei nº 12.651/2012, o registro da reserva legal na matrícula é facultativo. Entretanto, em resposta ao questionamento acima, havendo a opção por registrar a reserva legal na matrícula, deverá ser feita referência à matrícula e imóvel de origem, diante do que preceitua a Lei de Registros Públicos.

6.5. “Qual o procedimento a ser adotado com relação a loteamentos que aparentemente não destinaram as áreas dos termos para áreas verdes urbanas cujos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

proprietários solicitam desavervação dos termos das respectivas matrículas. Se a responsabilidade nestes casos é estadual ou municipal.”

A inserção do imóvel rural no perímetro urbano não desobriga a manutenção da reserva legal que só será extinta com o parcelamento do solo para fins urbanos aprovados de acordo com o plano diretor. É o que dispõe o art. 16 da Lei nº 12.651/2012.

Art. 19. A inserção do imóvel rural em perímetro urbano definido mediante lei municipal não desobriga o proprietário ou posseiro da manutenção da área de Reserva Legal, que só será extinta concomitantemente ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado segundo a legislação específica e consoante as diretrizes do plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal.

A mera inserção de imóvel em lei municipal de zoneamento urbano não tem o condão de configurá-lo como urbano. A Lei nº 12.651/2012 referendou a insuficiência do critério locacional na definição de imóvel rural, para fins de instituição de reserva legal, adotando a destinação como critério diferenciador entre imóvel rural e imóvel urbano.

O parcelamento do solo a que se refere a Lei nº 12.651/2012 é aquele destinado a fins urbanos, ou seja, o parcelamento aprovado e registrado, sob o controle do município, para que configure a urbanificação: deve guardar adequação à Lei 6.766/1979 e a outras leis específicas sobre a matéria e ao plano diretor do Município correspondente.

A extinção da obrigação de manter reserva legal se opera com o implemento de todas estas condições.

E veja-se o que dispõe a Lei nº 12.651/2012 a respeito do regime de proteção das áreas verdes urbanas:

“Art. 25. O poder público municipal contará, para o estabelecimento de áreas verdes urbanas, com os seguintes instrumentos:
I - o exercício do direito de preempção para aquisição de remanescentes florestais relevantes, conforme dispõe a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001;
II - a transformação das Reservas Legais em áreas verdes nas expansões urbanas;
III - o estabelecimento de exigência de áreas verdes nos loteamentos, empreendimentos comerciais e na implantação de infraestrutura; e
IV – aplicação em áreas verdes de recursos oriundos da compensação ambiental.”



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Nesse caso, restando extinta a reserva legal e tratando-se de imóvel urbano, a competência é do órgão ambiental municipal para apreciar pedidos de desaverbação dos termos de preservação florestal e para tratar das áreas verdes não implementadas.

Ante o exposto, resta atendida, por essa Procuradoria, a solicitação da Secretária de Estado do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável quanto à orientação e ao esclarecimento dos questionamentos suscitados no Parecer Técnico DLF/DBIO/SEMA Nº 81/2018 (fls. 38/39) e na INF. Nº 491/2018 ASSJUR/SEMA (fls. 41/42).

Essa é a informação.

Porto Alegre, 12 de setembro de 2018.

AMALIA DA SILVEIRA GEWEHR,
Procuradora do Estado,
Consultora Jurídica.

Processo Administrativo Eletrônico nº 18/0500-0002509-1

¹ O IBDF foi extinto pela Lei Nº 7.732, de 14 de fevereiro de 1989, sendo suas atribuições transferidas para a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA (criada em 1973 e extinta em 1989) e, posteriormente, para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, de acordo com a Lei Nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989.

² Art. 19. A inserção do imóvel rural em perímetro urbano definido mediante lei municipal não desobriga o proprietário ou posseiro da manutenção da área de Reserva Legal, que só será extinta concomitantemente ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado segundo a legislação específica e consoante as diretrizes do plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal.

³ BENJAMIN, Antônio Herman. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 93.

⁴ Destaca-se que, em 28/02/2018, no julgamento conjunto da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº. 42 e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs. 4901, 4902, 4903 e 4937, o Plenário do Supremo Tribunal Federal apreciou a constitucionalidade de diversos dispositivos do Código Florestal.

⁵ RODRIGUES, Silvío. **Direito Civil: parte gral das obrigações**, vol. 2. 30ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 289.



Nome do arquivo: 3_Minuta_Informação_para_análise_do_PGA-AJ.pdf
Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Amalia da Silveira Gewehr	30/10/2018 16:21:56 GMT-03:00	00361533039	Assinatura válida

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 18/0500-0002509-1

**Acolho as conclusões da Informação do Gabinete desta
Procuradoria-Geral, de autoria da Procuradora do Estado
AMALIA DA SILVEIRA GEWEHR.**

**Restitua-se à Secretaria do Ambiente e
Desenvolvimento Sustentável.**

**Eduardo Cunha da Costa,
Procurador-Geral Adjunto
para Assuntos Jurídicos.**

Documento Assinado Digitalmente



Nome do arquivo: 0.34765767805660197.tmp

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	05/11/2018 18:49:12 GMT-03:00	96296992068	Assinatura válida

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.