

ORGANIZADORES

Lucas de Souza **LEHFELD** • Raul Miguel Freitas de Oliveira **CONSOLETTI**
Olavo Augusto Vianna Alves **FERREIRA** • Larissa de Castro **COELHO**

CÓDIGO FLORESTAL

Comentado e Anotado

Artigo por Artigo

5^a
edição

*revista, atualizada
e ampliada*

2024



EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

de 1987). Além disso, a Secretaria Estadual do Meio Ambiente baixou a Resolução n.º 14, de 13 de março de 2008, dispondo sobre os procedimentos para supressão de vegetação nativa para parcelamento do solo ou qualquer edificação em área urbana.

25.2.4. Aplicação em áreas verdes de recursos oriundos da compensação ambiental

Sobre compensação da Reserva Legal, recomenda-se a leitura do comentário ao art. 66, item 66.2.3 – Compensação da Reserva Legal.

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Plano Diretor: art. 182, § 1.º. Espaços territoriais especialmente protegidos: art. 225, § 1.º, III. Competência para expedir decreto regulamentar: art. 84, IV. Competência dos entes federativos

em matéria ambiental: arts. 23, VII; 24, VI ao VII; e 30, II. Política Urbana: art. 182, *caput*, § 1.º; art. 183. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: art. 225, *caput*.

LEGISLAÇÃO CORRELATA

Lei n.º 4.504/1964 (Estatuto da Terra); Lei n.º 8.629/1993 (Reforma Agrária); Lei n.º 4.771/1965 (Código Florestal revogado); Lei n.º 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza); Lei n.º 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente); Decreto n.º 4.297/2002 (Zoneamento Ecológico-Econômico); Decreto n.º 4.339/2002 (Política Nacional da Biodiversidade); Lei n.º 9.433/1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos); Lei Complementar n.º 140/2011 (institui normas sobre competência dos entes federativos em matéria ambiental); Lei n.º 11.326/2006 (Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais); Decreto n.º 6.514/2008 (Infrações e sanções administrativas ao meio ambiente); Lei n.º 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos); Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente n.º 4/2009 (Utilização da vegetação da Reserva Legal); Instrução Normativa IBAMA n.º 112/2006 (Produtos e subprodutos florestais); Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto das Cidades); Lei n.º 6.766/1979 (Lei do parcelamento do solo urbano); Lei Municipal de São Paulo n.º 10.365/1987 (Parcelamento do solo); Resolução da Secretaria Estadual do Meio Ambiente de São Paulo n.º 14/2008 (Supressão de vegetação nativa para parcelamento do solo).

ATOS INTERNACIONAIS

Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) da Convenção das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – Rio de Janeiro, 1992; Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (Decreto n.º 5.445/2005); Pacto Internacional das Nações Unidas sobre Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional das Nações Unidas sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – 1966; Observação Geral n.º 3, de 14 de dezembro de 1990 das Nações Unidas; Declaração Universal dos Direitos Humanos – 1948; Convenção Europeia dos Direitos do Homem – 1950; Organização Internacional de Madeiras Tropicais – Genebra, Suíça, 1994; Declaração de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável das Florestas (Carta das Florestas) da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio de Janeiro, 1992; Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagem em Perigo de Extinção (Cites) – 1973; Agenda 2030 das Nações Unidas – 2015, Resolução 72/277 das Nações Unidas (ONU) – 2018; Opinião Consultiva n.º 23 da Corte Interamericana de Direitos Humanos – Costa Rica, 2018; Caso Costa Rica versus Nicarágua da Corte Internacional de Justiça; Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku versus Equador da Corte Interamericana de Direitos Humanos; Declaração dos Líderes de Glasgow sobre Florestas e Uso do Solo – Escócia, 2021.

JURISPRUDÊNCIA

Aplicação superveniente do novo código florestal: AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – EXECUÇÃO DE TERMO DE COMPROMISSO DE RECUPERAÇÃO AMBIENTAL – INCIDÊNCIA DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL À ESPÉCIE (LEIS Nº 12.651 /12 E 12.727 /12) – APLICAÇÃO DO ART. 493 DO NOVO CPC – REGRAS AUTOAPLICÁVEIS – RECURSO PROVIDO. Aplica-se ao caso as normas contidas na Lei nº 12.651 /12, com redação dada pela Lei nº 12.727 /2012, que sabidamente está em pleno vigor, a teor do art. 493 do CPC, especificamente os arts. 12, II – área de reserva legal de no mínimo 20% da área total do imóvel rural; e, ainda, os artigos que estipulam os requisitos para a localização de tal área (art. 14), a possibilidade de compensação em relação às áreas de preservação permanente (art. 15) e, em relação ao processo de recomposição, a concessão do prazo de até 2 (dois) anos, contados a partir da publicação da Lei, a ser concluído considerando os prazos estabelecidos pelo Programa de Regularização Ambiental – PRA (art. 17, § 4º), além do teor do art. 29 da sobredita Lei. (TJ-SP – 20837836020178260000 SP 2083783-60.2017.8.26.0000 (TJ-SP).



Capítulo V

Da Supressão de Vegetação para Uso Alternativo do Solo

Art. 26. A supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá do cadastramento do imóvel no CAR, de que trata o art. 29, e de prévia autorização do órgão estadual competente do SISNAMA.

§ 1.º (VETADO).

§ 2.º (VETADO).

§ 3.º No caso de reposição florestal, deverão ser priorizados projetos que contemplem a utilização de espécies nativas do mesmo bioma onde ocorreu a supressão.

§ 4.º O requerimento de autorização de supressão de que trata o *caput* conterà, no mínimo, as seguintes informações:

- I – a localização do imóvel, das Áreas de Preservação Permanente, da Reserva Legal e das áreas de uso restrito, por coordenada geográfica, com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel;
- II – a reposição ou compensação florestal, nos termos do § 4.º do art. 33;
- III – a utilização efetiva e sustentável das áreas já convertidas;
- IV – o uso alternativo da área a ser desmatada.

Mensagem de Veto (n.º 212, de 25 de maio de 2012)

Texto Vetado: “Art. 26. (...) § 1.º Compete ao órgão federal de meio ambiente a aprovação de que trata o *caput* deste artigo:

- I – nas florestas públicas de domínio da União;
- II – nas unidades de conservação criadas pela União, exceto Áreas de Proteção Ambiental;
- III – nos empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental nacional ou regional.

§ 2.º Compete ao órgão ambiental municipal a aprovação de que trata o *caput* deste artigo:

- I – nas florestas públicas de domínio do Município;
- II – nas unidades de conservação criadas pelo Município, exceto Áreas de Proteção Ambiental;
- III – nos casos que lhe forem delegados por convênio ou outro instrumento admissível, ouvidos, quando couber, os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal”.

Razões dos vetos: “As proposições tratam de forma parcial e incompleta matéria recentemente disciplinada pela Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011”.

DOCTRINA

26.1. SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO NATIVA E USO ALTERNATIVO DO SOLO

O Código Florestal permite uma divisão do imóvel rural em três categorias: a Área de Preservação Permanente, a área de Reserva Legal e a área remanescente.

Considerando essa distinção o legislador regulamentou duas formas de intervenção antrópica: a supressão e a exploração.

A supressão implica corte das árvores agrupadas e seu sub-bosque, podendo implicar ainda corte raso, que é o corte total da árvore, de seu tronco por inteiro, impedindo sua revivificação.¹ A exploração, por outro lado, diz respeito ao manejo da floresta, seu uso sustentável, podendo, assim, ser mantida em regeneração.

Iniciando-se com a supressão de florestas e vegetações nativas, tal intervenção sofre diferente regulamentação conforme a área do imóvel rural envolvida: nas Áreas de Preservação Permanente é possível apenas nos casos de utilidade pública e interesse social, conforme dispõe o art. 8.º do Código Florestal; nas áreas de Reserva Legal, tratando-se de porcentagem do imóvel rural a ser preservada, não se fala em sua supressão, já que esta implicaria exigência de tutela de outra área como Reserva Legal; nas áreas remanescentes, por sua vez, o legislador possibilita a supressão de vegetações nativas com a finalidade de uso alternativo do solo, consagrando os requisitos exigidos para tanto a partir do art. 26 do diploma florestal.

1. CARADORI, Rogério da Cruz. *O Código Florestal e a legislação extravagante*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 107.

Sobre o uso alternativo do solo, é ele conceituado no art. 3.º, VI, do diploma florestal como: a substituição da vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, tais como atividades agropecuárias, industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração, transporte, assentamentos urbanos ou outras formas de ocupação humana (*ver comentários ao art. 3.º, item 3.11*).

Pretendendo o proprietário ou possuidor promover a supressão da vegetação nativa com esta finalidade de uso alternativo, o art. 26 exige dois requisitos: (a) cadastramento ambiental rural; e (b) autorização do órgão estadual competente do SISNAMA.

Tais requisitos, vale destacar, são exigidos – ao lado de outros – também para os excepcionais casos de supressão da vegetação em Área de Preservação Permanente (*ver comentários ao art. 8.º, item 8.1*).

26.2. CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR)

O Cadastro Ambiental Rural (CAR), tratado no art. 29 do texto legal, é “registro público de âmbito nacional”, que tem por objetivo reunir informações ambientais das propriedades rurais, para possibilitar a fiscalização e o controle do desmatamento.

Trata-se de instrumento fundamental para a pretensa fiscalização prevista no Código Florestal, mas que demanda uma atuação positiva do proprietário rural, que promoverá o cadastramento de seu imóvel no registro.

Visando a adesão ao cadastramento o legislador exige a medida como requisito em diversos momentos, entre os quais está o pedido de autorização para supressão da vegetação nativa.

Sobre o Cadastro Ambiental Rural, vide comentários ao art. 29, item 29.2.

26.3. AUTORIZAÇÃO DA SUPRESSÃO

26.3.1. Natureza Jurídica

O dispositivo legal em análise usa, em sua redação, o termo “prévia autorização”, como requisito para a supressão de vegetações nativas.

Nesse ponto é importante destacar que as legislações ambientais por vezes carecem de um rigor técnico na definição dos instrumentos necessários à exploração de atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente. Ora se utiliza o termo licença, ora fala-se em autorização, sem uma preocupação em precisar a expressão adequada.

Ao enfrentar o tema, José Afonso da Silva destaca que a licença envolve um direito preexistente ao exercício da atividade. Caso o pretendente atenda os requisitos necessários ao gozo desse direito, o poder público, em ato vinculado, apenas o reconhece e concede.²

A autorização, por seu turno, não pressupõe um direito a ser exercido. Na realidade, num momento inicial a atividade é tratada como proibida pelo ordenamento jurídico, atuando a autorização para remoção do obstáculo, possibilitando seu exercício. A autorização é ato precário e discricionário, devendo o poder público analisar no caso concreto a viabilidade da remoção da proibição imposta.³

Para a hipótese da supressão de vegetação nativa, parece adequada a segunda situação, tendo em vista que esta forma de intervenção foi tratada pelo Código Florestal como medida a ser estudada no caso concreto, não havendo requisitos objetivos e muito menos vinculação para sua concessão. Conclui-se, portanto, que o legislador foi preciso, sendo de fato a autorização, com a precariedade e discricionariedade que lhe são próprias, o instrumento que deve ser obtido por aquele que pretende o uso alternativo do solo.

26.3.2. Competência

A autorização para supressão da vegetação nativa, segundo estabelecido, deve ser concedida pelo órgão estadual do SISNAMA.

O *caput* do dispositivo revela a intenção do legislador de deixar a competência geral para a concessão da autorização aos Estados-membros. Não obstante, existem casos excepcionais em que a autorização deverá ser colhida do órgão do SISNAMA de âmbito federal ou municipal. Com efeito, apesar do veto aos §§ 1.º e 2.º, que tratavam das hipóteses excepcionais em que a autorização seria concedida por esses órgãos, a matéria é tratada pela Lei Complementar n.º 140/2011.

Determina a aludida lei, no seu art. 7.º, XV, que competirá à União aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em: (a) florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs; e (b) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União.

Ao lado dessas hipóteses aponta-se uma terceira, que diz respeito à autorização de supressão da vegetação nativa em áreas que abriguem espécies migratórias ou de fauna e flora ameaçadas de extinção, conforme comentário ao art. 27 do Código.

2. SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 190.

3. *Idem*, *ibidem*, loc. cit.

O art. 9.º, XV, da LC n.º 140/2011, por seu turno, trata das hipóteses em que compete ao órgão Municipal a aprovação do manejo e supressão de vegetação, florestas e formações sucessoras, a saber: (a) florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e (b) empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município.

Sendo assim, para que se encontre o destinatário do requerimento da supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo é necessária a análise dos arts. 7.º, XV, e 9.º, XV, da Lei Complementar n.º 140/2011, que consagram as hipóteses de competência do órgão federal do meio ambiente e dos órgãos municipais, respectivamente. Não se apresentando nenhuma dessas hipóteses, entra-se na competência do órgão estadual do SISNAMA, conforme previsão do art. 26, *caput*, do Código Florestal.

26.4. REQUERIMENTO PARA A SUPRESSÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA

Atendendo às regras de competência para a autorização, o proprietário que pretender a supressão da vegetação nativa deverá, após regularização de seu Cadastro Ambiental Rural, elaborar requerimento de supressão ao órgão do SISNAMA, destacando-se alguns elementos obrigatórios.

I. O primeiro elemento que necessariamente constará do requerimento é a localização do imóvel, das Áreas de Preservação Permanente, da Área de Reserva Legal e das áreas de uso restrito, por coordenada geográfica, com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel.

A autorização para uso alternativo do solo, por óbvio, não poderia atentar contra as áreas protegidas pelo próprio Código Florestal.

Sendo assim, pretendendo a aludida intervenção, o proprietário deverá demonstrar, por primeiro, que respeita as Áreas de Preservação Permanente, conforme definidas no art. 4.º e seguintes da Lei.

Deve demonstrar, ainda, que mantém sua área de Reserva Legal, nos moldes do art. 12, conservando a sua vegetação nativa.

Finalmente, deve apontar a tutela de eventuais áreas de uso restrito, na eventualidade de sua propriedade englobar pantanais ou planícies pantaneiras, ou áreas de inclinação entre 25º e 45º, hipóteses em que o uso do solo deve respeitar os limites impostos pelos arts. 10 e 11 do Código.

Nota-se que a autorização pelo órgão do SISNAMA, ao demandar a demonstração por parte do proprietário do atendimento às exigências legais, revela-se importante instrumento de fiscalização.

II. O segundo elemento a constar do requerimento de supressão da vegetação nativa é a reposição ou compensação florestal, nos termos do § 4.º do art. 33.

O conceito de reposição florestal é dado pelo art. 13 do Decreto n.º 5.975/2006, segundo o qual “A reposição florestal é a compensação do volume de matéria-prima extraído de vegetação natural pelo volume de matéria-prima resultante de plantio florestal para geração de estoque ou recuperação de cobertura florestal”.

O art. 33, § 1.º, do Código Florestal, impõe que as pessoas físicas ou jurídicas que utilizem de matéria-prima florestal oriunda da supressão de vegetação nativa ou que possuam autorização para tal atividade se obrigam à reposição (*ver comentários ao art. 33, item 33.3*), medida que deve constar no requerimento de supressão de vegetação nativa.

Para essa reposição, o § 3.º do art. 26 do Código Florestal prioriza os projetos que contemplem a utilização de espécies nativas do mesmo bioma onde ocorreu a supressão, demandando do proprietário a busca pela homogeneidade entre a área suprimida e a área a ser reposta.

III. Figura também como requisito do requerimento de supressão a utilização efetiva e sustentável das áreas já convertidas.

Na hipótese de o proprietário já possuir no imóvel rural áreas de vegetação nativa convertidas para uso alternativo do solo, apenas com a prova do uso efetivo e sustentável dessas é que será autorizada a conversão de outras.

Trata-se de elemento que permite ao órgão ambiental apurar se o imóvel possui áreas abandonadas, caso em que ficará impedida a autorização, conforme preceitua o art. 28 do Código.

IV. O último elemento que obrigatoriamente constará no requerimento é o uso alternativo da área a ser desmatada.

O proprietário deve informar, desde o início, o uso que pretende dar à área convertida, concedendo o legislador ao órgão competente, no uso da discricionariedade própria do instituto da autorização, o poder-dever de dosar o equilíbrio entre a supressão pretendida e o destino que será dado para conceder ou não o pleito.

26.5. NECESSIDADE DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EPIA)

O Código Florestal, ao tratar dos requisitos para a supressão de vegetação nativa, deixou de tratar do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA).

Trata-se de instrumento de proteção ambiental previsto no art. 225, § 1.º, IV, da Constituição Federal, que o impõe como incumbência do Poder Público

para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

Estando previsto em norma constitucional, destaca Paulo Afonso Leme Machado, ao tratar da autorização de supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente, que o Epia é medida obrigatória, não obstante o silêncio do legislador infraconstitucional a seu respeito.⁴

O entendimento deve se estender também às autorizações de supressão em vegetação nativa de áreas remanescentes. A supressão, seja em Área de Preservação Permanente ou nas áreas remanescentes do imóvel rural, pode se apresentar como potencial causadora de degradação significativa ao meio ambiente. Nesses casos, deverá o órgão ambiental competente, ao lado da necessidade de cadastramento rural ambiental e requerimento, exigir também do proprietário ou possuidor o devido Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

Sobre o Estudo Prévio de Impacto Ambiental verificar comentários ao art. 11-A, item 11-A.10.

26.6. CONSEQUÊNCIAS DO DESCUMPRIMENTO

A inobservância do procedimento exigido enquadra-se na abrangente conduta prevista no art. 70 da Lei n.º 9.605/1998, pelo qual será considerada infração administrativa “toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”.

O Decreto n.º 6.514/2008, que regulamenta a aludida lei, destaca em seu art. 53 a conduta de “Explorar ou danificar floresta ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, localizada fora de área de Reserva Legal averbada, de domínio público ou privado, sem aprovação prévia do órgão ambiental competente ou em desacordo com a concedida”, impondo como sanção a multa de R\$ 300,00 (trezentos reais), por hectare ou fração, ou por unidade, estéreo, quilo, mdc ou metro cúbico.

A conduta punida, vale observar, abrange as duas formas de intervenção antrópica regulamentadas, sendo punida tanto a supressão quanto a exploração irregular de florestas e outras formas de vegetação.

Art. 27. Nas áreas passíveis de uso alternativo do solo, a supressão de vegetação que abrigue espécie da flora ou da fauna ameaçada de extinção, segundo lista oficial publicada pelos órgãos federal ou estadual ou municipal do SISNAMA, ou espécies migratórias, dependerá da adoção de medidas compensatórias e mitigadoras que assegurem a conservação da espécie.

4. MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 868.

DOCTRINA

27.1. PROTEÇÃO DAS ESPÉCIES MIGRATÓRIAS E AMEAÇADAS DE EXTINÇÃO

Aspecto relevante do meio ambiente brasileiro é a sua biodiversidade, sendo marcante na atuação do legislador a preocupação com a conservação das espécies da fauna e da flora. O Decreto n.º 4.339/2002 bem ilustra essa realidade, tratando dos princípios e diretrizes para uma Política Nacional da Biodiversidade, entre os quais está a elaboração e constante atualização de listas das espécies ameaçadas no país, com a elaboração de programas e instrumentos para sua proteção.⁵

Em atenção a esse quadro, quando a supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo de que trata o art. 26 do Código Florestal envolver área que abriga espécies em extinção ou migratórias, nasce para o proprietário um novo dever, o de adotar medidas compensatórias para assegurar a conservação da espécie.

A área que abriga exemplares de fauna e flora ameaçadas de extinção, conforme observado no art. 6.º, IV, do Código Florestal, pode inclusive ser declarada Área de Preservação Permanente por ato do Chefe do Poder Executivo (*ver comentários ao art. 6.º, item 6.1*).

As espécies em extinção, da fauna e da flora, são periodicamente levantadas pelo Ministério do Meio Ambiente e IBAMA, bem como por órgãos estaduais e municipais. Também o IBAMA, junto ao Centro Nacional de Pesquisa para Conservação das Aves Silvestres (Cemave), ligado ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), aponta as espécies migratórias frequentadoras do território nacional.

O Ministério do Meio Ambiente, nas Instruções Normativas n.ºs 6, de 23 de setembro de 2008, e 3, de 27 de maio de 2003, reconhece inúmeras espécies de flora e fauna, respectivamente, ameaçadas de extinção. Todavia, para verificação do risco de extinção das espécies, indica o legislador, será necessária a aferição não apenas das listas federais com suas atualizações, mas também das listas estaduais e municipais, criando-se uma tutela mais abrangente da biodiversidade.

Identificada uma espécie em extinção ou migratória na área a ser suprimida, impõe o legislador a adoção de medidas compensatórias e mitigadoras.

Entende-se por medida compensatória aquela relacionada à compensação, direta ou indireta, dos impactos físicos e bióticos causados pela intervenção

5. Decreto n.º 4.339. Diretrizes 10.1.4 e 11.3.1.

residências, contemplados pelos referidos critérios, possuem a oportunidade de se tornarem regularizados.

O art. 64 condiciona a regularização fundiária de interesse social dos assentamentos inserido em área urbana de ocupação consolidada, e que ocupem Áreas de Preservação Permanente, à aprovação de um projeto de regularização fundiária o qual deve ser instruído com um estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais daquela localidade se comparado com a situação anterior.

O estudo técnico deverá conter no mínimo os requisitos descritos nos incisos do § 2.º do art. 64 do Código Florestal, que repetem os já previstos no § 2.º do art. 54 da Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009.

Apesar de o caput do art. 64 não estabelecer qualquer marco para o processo de regularização fundiária de interesse social, em razão da expressa referência à Lei n.º 11.977/2009, deduz-se que somente são passíveis de regularização as ocupações irregulares ocorridas até 31 de dezembro de 2007, conforme dicção do § 1.º do art. 54 da Lei n.º 11.977/2009.

O termo “*área urbana consolidada*” do caput do art. 64, que não se confunde com o termo *área rural consolidada* (*vide item 3.6*), significa a parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos (Lei n.º 11.977/2009, art. 47, inciso II e alíneas).

É de se notar que quando se trata de regularização fundiária de interesse social não há qualquer imposição aos grupos que se encontrem nesta situação de recomposição das Áreas de Preservação Permanente que foram degradadas em razão da ocupação irregular. A única exigência para a regularização é a demonstração da melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior, em face da implementação das proposições do estudo técnico (§ 1.º do art. 64).

Quanto à regularização fundiária de interesse social, vide comentário no *item 3.15 – Obras e atividades de interesse social.*

Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O processo de regularização fundiária de interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos: (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

- I – a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;
- II – a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
- III – a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;
- IV – a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;
- V – a especificação da ocupação consolidada existente na área;
- VI – a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;
- VII – a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- VIII – a avaliação dos riscos ambientais;
- IX – a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e
- X – a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

§ 2.º Para fins da regularização ambiental prevista no *caput*, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado.

§ 3.º Em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável de que trata o § 2.º poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento.

DOCTRINA

Diferentemente do que ocorre com a regularização fundiária de interesse social, na regularização fundiária de interesse específico de assentamentos insertos em área urbana consolidada,³⁷ há exigências ambientais a serem impostas

37. Lei n.º 11.977/2009, art. 47, II.

àqueles que irregularmente ocuparam Áreas de Preservação Permanente, desde que estas áreas não sejam identificadas como de risco.

Para a regularização fundiária de interesse específico, ao longo de rios ou de qualquer curso d'água será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado (§ 2.º do art. 65). A extensão desta faixa não edificável poderá ser redefinida para o atendimento de especificidades de patrimônios históricos e culturais (§ 3.º do art. 65).

Por fim, uma interpretação do *caput* do art. 65 permite concluir pela impossibilidade de regularização fundiária, de interesse específico, dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada em APPs, desde que identificadas como áreas de risco.

65. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE ESPECÍFICO (REURB-E)

Sobre o tema vide comentário realizado no *item 64 – Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S)*.

Seção III

Das Áreas Consolidadas em Áreas de Reserva Legal

Art. 66. 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 as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente:

- I – recompor a Reserva Legal;
- II – permitir a regeneração natural da vegetação na área de Reserva Legal;
- III – compensar a Reserva Legal.

§ 1.º A obrigação prevista no *caput* tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

§ 2.º A recomposição de que trata o inciso I do *caput* deverá atender os critérios estipulados pelo órgão competente do SISNAMA e ser concluída em até 20 (vinte) anos, abrangendo, a cada 2 (dois) anos, no mínimo 1/10 (um décimo) da área total necessária à sua complementação.

§ 3.º A recomposição de que trata o inciso I do *caput* poderá ser realizada mediante o plantio intercalado de espécies nativas com exóticas ou frutíferas, em sistema agroflorestal, observados os seguintes parâmetros: (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

I – o plantio de espécies exóticas deverá ser combinado com as espécies nativas de ocorrência regional;

II – a área recomposta com espécies exóticas não poderá exceder a 50% (cinquenta por cento) da área total a ser recuperada.

§ 4.º Os proprietários ou possuidores do imóvel que optarem por recompor a Reserva Legal na forma dos §§ 2.º e 3.º terão direito à sua exploração econômica, nos termos desta Lei.

§ 5.º A compensação de que trata o inciso III do *caput* deverá ser precedida pela inscrição da propriedade no CAR e poderá ser feita mediante:

I – aquisição de Cota de Reserva Ambiental – CRA;

II – arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal;

III – doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária;

IV – 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.

§ 6.º As áreas a serem utilizadas para compensação na forma do § 5.º deverão:

I – ser equivalentes em extensão à área da Reserva Legal a ser compensada;

II – estar localizadas no mesmo bioma da área de Reserva Legal a ser compensada;

III – se fora do Estado, estar localizadas em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.

§ 7.º A definição de áreas prioritárias de que trata o § 6.º buscará favorecer, entre outros, a recuperação de bacias hidrográficas excessivamente desmatadas, a criação de corredores ecológicos, a conservação de grandes áreas protegidas e a conservação ou recuperação de ecossistemas ou espécies ameaçados.

§ 8.º Quando se tratar de imóveis públicos, a compensação de que trata o inciso III do *caput* poderá ser feita mediante concessão de direito real de uso ou doação, por parte da pessoa jurídica de direito público proprietária de imóvel rural que não detém Reserva Legal em extensão suficiente, ao órgão público responsável pela Unidade de Conservação de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público, a ser criada ou pendente de regularização fundiária.

§ 9.º As medidas de compensação previstas neste artigo não poderão ser utilizadas como forma de viabilizar a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.

DOCTRINA

66.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

Enquanto os arts. 61-A a 65 do Código Florestal tratam das regras de transição para a recomposição de áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente, os arts. 66 a 68 cuidam das regras de transição para a recomposição da Reserva Legal.

O artigo em análise estabelece que os proprietários ou possuidores de imóveis rurais que em 22 de julho de 2008 detinham área de Reserva Legal inferior, em extensão, ao previsto no art. 12 deste Código, independentemente de adesão ao Programa de Recuperação Ambiental – PRA (art. 59), poderão regularizar a sua situação por meio das seguintes medidas, adotadas de forma isolada ou conjunta: (a) recomposição da Reserva Legal; (b) permitir a regeneração natural da vegetação da Reserva Legal; e (c) compensar a Reserva Legal.

Diferentemente do que ocorre com as áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente onde há regras específicas de transição para a definição da extensão das APPs, no caso de áreas consolidadas em áreas de Reserva Legal, incumbe ao proprietário ou possuidor do imóvel rural regularizar a área que terá a mesma extensão estabelecida pela regra geral prevista no art. 12 do Código Florestal, as regras de transição possibilitarão apenas a adoção de práticas diferenciadas para a adequação da extensão da Reserva Legal à Lei.

Deve-se ressaltar também que a adesão pelo proprietário ou possuidor rural ao Programa de Recuperação Ambiental – PRA (art. 59), para fins de regularização da área consolidada em Reserva Legal, nos termos do disposto no §§ 4.º e 5.º do art. 59 e do art. 60 dessa Lei lhe garante a não imposição de multas por infração ambiental, a suspensão das que tenham sido impostas e, no âmbito criminal, a suspensão da punibilidade pelos crimes previstos nos art. 38, 39 e 48 da Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

Sobre o PRA, vide comentários ao art. 59, item 59.2 – Efeitos da adesão aos Programas de Recuperação Ambiental (PRAs) e da assinatura dos termos de compromisso ambiental; e ao art. 60, item 60.1 – Causa suspensiva da punibilidade.

O mesmo tratamento não é dispensado ao proprietário ou possuidor rural que tenha desmatado irregularmente a Reserva Legal após 22 de julho de 2008 (§ 3.º do art. 17), compete a ele, sem prejuízo das sanções administrativas, cíveis e penais cabíveis, iniciar o processo de recomposição da Reserva Legal em até dois anos contados a partir da data da publicação desta Lei, devendo tal

processo ser concluído nos prazos estabelecidos pelo Programa de Regularização Ambiental – PRA, de que trata o art. 59 (§ 5.º do art. 17).

A obrigação de regularização da Reserva Legal imposta pela redação do *caput* do art. 66 é obrigação *propter rem*, ou seja, tem natureza real e transmite-se ao sucessor, a qualquer título, no caso de transferência do domínio ou posse sobre o imóvel rural (§ 1.º do art. 66).

Quanto ao conceito de Reserva Legal, seus limites e demais disposições, vide comentários a respeito do art. 12 e seguintes. Sobre “Obrigação real propter rem”, vide art. 2.º, item 2.5 – Obrigação real propter rem.

66.2. ALTERNATIVAS À REGULARIZAÇÃO DA ÁREA DE RESERVA LEGAL

Conforme consta do *caput* do art. 66, para regularização da extensão da área da Reserva Legal poderão ser adotadas as seguintes práticas de forma conjunta ou alternada.

66.2.1. Recomposição da Reserva Legal

A recomposição da Reserva Legal implica reconstituição da vegetação que ali se encontrava, com suas características físico-biológicas e função ambiental. Para que seja reconhecida esta forma de regularização da Reserva Legal, a recomposição deve atender aos critérios estipulados pelo órgão ambiental competente e ser concluída em um prazo de 20 (vinte) anos, abrangendo, a cada 2 (dois) anos, no mínimo 1/10 (um décimo) da área total necessária à sua complementação (§ 2.º do art. 66).

A recomposição poderá ser realizada pelo plantio intercalado³⁸ de espécies nativas com exóticas ou frutíferas, em sistema agroflorestal. O plantio de espécies exóticas ou frutíferas deve ser combinado com o de espécies nativas de ocorrência regional e, na área recomposta, a quantidade de espécies exóticas

38. O sistema agroflorestal é caracterizado como um sistema agropecuário diferenciado por apresentar um componente arbóreo ou lenhoso, que possui papel fundamental em sua estrutura e função. Trata-se, portanto, de um exemplo específico de prática agroflorestal encontrada em determinada área ou localidade, com sua composição biológica e arranjo, nível tecnológico de manejo e características socioeconômicas (ENGEL, Vera Lex. Sistemas agroflorestais: conceitos e aplicações. Publicações, Embrapa. Disponível em: <<http://saf.cnpqg.embrapa.br/publicacoes/01.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2012).

ou frutíferas não poderá exceder a 50% (cinquenta por cento) da área total a ser recuperada (art. 66, § 3.º e incisos).³⁹

A recomposição da Reserva Legal, nos moldes descritos nos parágrafos anteriores, garante o direito aos proprietários e possuidores dos respectivos imóveis rurais à exploração econômica da Reserva Legal (art. 66, § 4.º).⁴⁰

Sobre a exploração econômica da Reserva Legal, vide comentário ao art. 17, item 17.2 – Exploração econômica da Reserva Legal.

66.2.2. Regeneração natural da vegetação na área da Reserva Legal

Implica interrupção do uso do solo com a cessação do cultivo agrícola, do reflorestamento e da utilização do solo para pastagens. Caso a regeneração não ocorra, deve-se providenciar o plantio de mudas nativas.

66.2.3. Compensação da Reserva Legal

Impõe-se para a utilização da compensação a prévia inscrição do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural – CAR, conforme determinado o § 5.º do art. 66.

Sobre o Cadastro Ambiental Rural, vide comentários ao art. 29, item 29.2 – Cadastro Ambiental Rural.

A compensação poderá ocorrer mediante a adoção das seguintes providências: (a) aquisição de Cota de Reserva Ambiental – CRA (*vide comentários ao art. 44, item 44.1 Cota de Reserva Ambiental*); (b) arrendamento de área sob regime de servidão ambiental⁴¹ ou Reserva Legal; (c) doação ao Poder Público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária; e (d) cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida

39. Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012, art. 18, I e II.

40. Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012, art. 18, parágrafo único.

41. Lei n.º 6.938/1981, art. 9.º-A: “O proprietário ou possuidor de imóvel, pessoa natural ou jurídica, pode, por instrumento público ou particular ou por termo administrativo firmado perante órgão integrante do SISNAMA, limitar o uso de toda a sua propriedade ou de parte dela para preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes, instituindo servidão ambiental”.

em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma (incisos do § 5.º do art. 66).

As áreas a serem utilizadas para a compensação ambiental deverão ostentar as seguintes características (§ 6.º do art. 66): (a) serem equivalentes em extensão à área da Reserva Legal a ser compensada; (b) estarem localizadas no mesmo bioma da área de Reserva Legal a ser compensada; (c) se fora do Estado, serem localizadas em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.

Para fins do disposto no inciso III do § 6.º do Código Florestal deverão ser consideradas pela União e Estados como áreas prioritárias: (a) bacias hidrográficas excessivamente desmatadas; (b) áreas aptas à criação de corredores ecológicos; (c) a conservação de grandes áreas protegidas; (d) a conservação ou recuperação de ecossistemas onde haja espécies ameaçadas.

Na hipótese de compensação ambiental prevista no inciso III do § 5.º, quando o imóvel rural que não detém Reserva Legal em extensão suficiente for público, a compensação pode ser feita mediante a concessão de direito real de uso ou doação do bem ao órgão público responsável pela Unidade de Conservação.

66.3. A IMPORTANTE REGRA DO § 9.º DO ART. 66 DO CÓDIGO FLORESTAL

O legislador possibilitou a adoção pelo proprietário ou possuidor rural de diversos procedimentos para a regularização da área de sua Reserva Legal (§ 5.º do art. 66). Essas possibilidades devem ser interpretadas sempre com observância da regra do § 9.º do art. 66. O dispositivo impõe que as medidas para regularização da Reserva Legal não podem ser utilizadas como forma de viabilizar a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.

É de suma importância a estrita observância da citada regra para que não ocorra um desvirtuamento da compensação da Reserva Legal. Imagine a seguinte hipótese, uma área rural extremamente valiosa no bioma Mata Atlântica adquirida por um grande empreendedor imobiliário que para compensar o desmatamento da Reserva Legal, com clara intenção especulativa, vem a adquirir outro imóvel rural, no mesmo bioma, só que em área bem menos valorizada.

Competirá à fiscalização ambiental e também ao Ministério Público, na esfera judicial, pugnar correta utilização do instituto da compensação da reserva ambiental para que ele não se torne um instrumento contrário ao espírito desta Lei de conciliar o desenvolvimento econômico e social com a proteção ambiental.

66.4. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Foi proposta a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.901, pela Procuradoria-Geral da República, na qual foi requerida a declaração de inconstitucionalidade do § 3.º do art. 66 da Lei n.º 12.651/2012, pois o referido dispositivo violaria o dever geral de proteção ambiental previsto no art. 225, *caput*, da Constituição da República; as exigências constitucionais de reparação dos danos ambientais causados (art. 225, § 3.º) e de restauração de processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1.º, I); a vedação de utilização de espaço especialmente protegido de modo a comprometer os atributos que justificam sua proteção (art. 225, § 1.º, III); a exigência constitucional de que a propriedade atenda sua função social, bem como o princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental. Na mesma ação constitucional, também foi requerida a declaração da inconstitucionalidade dos §§ 5.º, incisos II, III e IV, e § 6.º da Lei n.º 12.651/2012.

No tocante ao inciso IV, do supracitado § 5.º, requereu-se que a expressão “localizada no mesmo bioma” fosse interpretada conforme a Constituição Federal, autorizando-se apenas a compensação entre áreas com identidade ecológica.

No entanto, o Supremo Tribunal Federal manteve a constitucionalidade na íntegra do art. 66. No que tange o seu parágrafo § 3º, o entendimento foi no sentido de que não existem elementos empíricos que permitiriam o Poder Judiciário afirmar, com grau de certeza, que a introdução de espécies exóticas compromete a integridade dos atributos de áreas de Reserva Legal. Tampouco houvesse provas científicas de que utilização de espécies exóticas para o reflorestamento de biomas prejudicaria sempre as nativas, ou causaria desequilíbrio no habitat. Esta análise será de atribuição, como prevê a lei, do órgão competente do Sisnama, em estabelecer os critérios para a recomposição da Reserva Legal consoante o cronograma estabelecido pelo art. 66, § 2º, do Código Florestal.

Já a respeito do art. 66, incisos II, III e IV, e §§ 5º e 6º, o STF afastou o pedido dos requerentes que, segundo os Ministros, a nova legislação utiliza mecanismos inteligentes de incentivos de proteção ambiental, não se limitando às tradicionais e recorrentemente pouco efetivas regras de imposições e proibições (*command-and-control*). Não haveria para a Corte a possibilidade de declarar o *comando e controle* como único modelo de legislação ambiental admitido no Brasil, vedando-se de sistemas baseados em soluções de mercado (*market based*). Portanto, apesar dos votos vencidos, manteve-se a constitucionalidade na íntegra do art. 66 da Lei nº 12.651/2012.