

**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

PROCESSO SMA nº 566/2009 - GDOC nº 27699-769490/2009
INTERESSADO SECRETARIA DE ESTADO DA
ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA
ASSUNTO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO CENTRO
DE PROGRESSÃO PENITENCIÁRIA DE
LIMEIRA

Ao analisar pedido de Parecer Técnico Florestal para implantação do Centro de Detenção Provisória em Limeira, o Departamento de Gestão Ambiental III da CETESB formula consulta ao Departamento Jurídico daquela Companhia, quanto à necessidade de averbação de reserva legal por se tratar de obra pública em área rural (fls. 27).

O Departamento Jurídico da CETESB pronunciou-se no sentido de que o instituto da reserva legal deve ser exigido "tanto em propriedades de domínio público como no de domínio privado, uma vez que legislação em vigor não traz distinção entre imóveis públicos ou privados devendo ser exigida a averbação e conservação da reserva legal independentemente da qualidade do proprietário" (Parecer PJ nº 1.195/09/PJM - fls. 28/33).

Por solicitação do Secretário-Adjunto da Secretaria do Meio Ambiente (fls. 35) e do Diretor Presidente da CETEST (fls. 36), o

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

procedimento foi encaminhado a esta Procuradoria Geral do Estado para manifestação sobre a matéria, que passo a enfrentar.

A Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, conceitua reserva legal como 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” (art. 1º, § 2º, III – redação incluída pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

Propriedade ou posse *rural*, diz a lei. Assim, para a perfeita compreensão da intenção do legislador, primeiramente há que se conceituar o que seja propriedade ou posse rural. Para tanto, veja-se o conceito que traz a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra:

“Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I - ‘Imóvel Rural’, o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada;” (g.n.)

Nesse mesmo sentido é o conceito contido na Lei nº 8:629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, *verbis*:

“Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se:

I - Imóvel Rural - 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;”



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

40

Deflui dos artigos supra transcritos que tais diplomas legais elegem o *critério da destinação* para a caracterização de imóvel como rural. Assim, independente de sua localização geográfica, se determinado imóvel se destina à exploração agrícola, pecuária ou agro-industrial, caracterizada estará sua qualificação como imóvel *rural*.

Em outro enfoque, veja-se que a Lei nº 5.172¹, de 25 de outubro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional, optou pelo *critério geográfico* para a incidência do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU (imóvel localizado na área urbana do Município - art. 32²). Em decorrência, adotando-se o conceito geográfico do que se entende por zona/área urbana do município, o conceito de zona rural adviria por exclusão, para efeito de incidência do Imposto Territorial Rural.

Porém, anteriormente à entrada em vigor do Código Tributário Nacional³, em janeiro de 1967, foi editado o Decreto-Lei nº 57⁴, de 18 de novembro de 1966, subtraindo da categoria de imóvel urbano, previsto no artigo 32 do CTN, o imóvel utilizado em exploração vegetal, agrícola, pecuária ou agro-industrial, verbis:

“Art 15. O disposto no art. 32 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, não abrange o imóvel de que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agro-industrial, incidindo

¹ Recepcionada pela Constituição de 1967 (arts. 18 e 49, II), e pela Emenda Constitucional de 1969 (arts. 18, § 1º, e 46, II) com *status* de lei complementar

² “Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; (...)”

³ CTN: “Art. 218 - Esta Lei entrará em vigor, em todo o território nacional, no dia 1º de janeiro de 1967, revogadas as disposições em contrário, (...)”

⁴ Recepcionado como lei complementar pela Constituição, por versar sobre normas gerais de Direito Tributário



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

assim, sobre o mesmo, o ITR e demais tributos com o mesmo cobrados" (g.n.)

O Código Tributário Nacional entrou em vigor, portanto, em estrita harmonia com o diploma legal supra transcrito, prevalecendo o critério da destinação econômica do bem sobre o da sua localização para fins de incidência do ITR.

Calha registrar que o artigo 15 do Decreto-Lei nº 57/66 permanece em vigor, mesmo ante as Leis nº 5.868/72⁵, nº 8.847/94⁶ e nº 9.393/96⁷, que dispuseram de modo distinto da previsão do CTN e do referido Decreto-Lei e que, por serem leis ordinárias, não podem revogar legislação de natureza complementar, como o são os diplomas citados, conforme entendimento pacífico dos Tribunais Superiores⁸.

Assim, para efeito de incidência do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, há que se considerar não só os imóveis localizados na zona rural do município, mas também aqueles que, situados na área urbana, são comprovadamente utilizados em exploração extrativa, vegetal, pecuária ou agroindustrial, vale dizer, há que se considerar a *destinação* dos imóveis. A jurisprudência, também aqui, é absolutamente pacífica⁹.

⁵ Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural

⁶ Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

⁷ Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural e sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária

⁸ STF-RE 76.057/PR, Rel. Min. Xavier de Albuquerque, DJ 07/06/74; STF-RE 140.773/SP, Rel. Min. Sidney Sanches, DJ 04/06/2008

⁹ AgRg no REsp 679.173/SC, Rel. Min. Denise Arruda, DJ 18/10/2007; REsp 738.628/SP, Rel. Min. Castro Meira, DJ 20/06/2005; AgRg no Ag 498.512/RS, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, DJ 16/05/2005; REsp 492.869/PR, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ 07/03/2005; REsp 472.628/RS, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ 27/09/2004; AgRg no Ag 993.224/SP, Rel. Min. José Delgado, DJ 04/06/2008



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Infere-se, do exposto, que tanto a legislação civil quanto a tributária elegem o *critério da destinação* para a qualificação de imóvel como urbano ou rural.

Tendo em conta esse enfoque, registre-se que presídios, casas de detenção e demais estabelecimentos públicos congêneres não se destinam, por óbvio, à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, o que afasta, de pronto, a qualificação dos imóveis em que tais estabelecimentos venham a ser instalados como rurais.

Por outro lado, a par da análise quanto à caracterização da propriedade ou posse como área rural, há que se ressaltar que a reserva legal não deixa de ser uma *limitação* que atinge imóveis situados em florestas e outras formas de vegetação nativa, restringindo o uso de parte certa e localizada desses imóveis, em caráter definitivo e imutável, como dispõe o artigo 16 da Lei nº 4.771/65, adiante transcrito:

“Art. 16 – As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo:

(...)”¹⁰ (g.n.).

Como afirma Anizio Pires Gavião Filho¹¹, “A limitação administrativa é uma imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública, da qual resulta apenas o condicionamento do exercício dos direitos e das atividades dos

¹⁰ Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001

¹¹ *Direito Fundamental ao Ambiente*, Livraria do Advogado Editora, 2005, p. 71



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

13

particulares às exigências de interesse do bem-estar social, podendo incidir sobre a propriedade privada" (g.n.).

Em abordagem sobre a matéria, Paulo Affonso Leme Machado¹² afirmou:

"A Reserva Legal Florestal decorre de normas legais que limitam o direito de propriedade, da mesma forma que 'as florestas e demais formas de vegetação permanente', previstas também no Código Florestal. Diferenciam-se no que concerne ao domínio, pois a Reserva Legal Florestal somente incide sobre o domínio privado, sendo que as Áreas de Preservação Permanente-APPs incidem sobre o domínio privado e o domínio público." (destaquei)

Nesse mesmo sentido é a lição de Luis Paulo Sirvinskas¹³:

"Reserva florestal legal é a preservação de parte de uma área maior de determinada propriedade particular com o objetivo da preservação da vegetação ali existente. Delimitada a reserva legal, a exploração da área restante passa a ser permitida, mediante autorização e fiscalização do IBAMA, sob o regime de utilização limitada." (destaquei)

Por fim, Édis Milaré¹⁴ pontua, em consonância com os doutrinadores aqui citados:

¹² *Direito Ambiental Brasileiro*, Malheiros Editores, 15ª edição, p. 736

¹³ *Manual de Direito Ambiental*, Ed. Saraiva, 2ª edição, p. 202

¹⁴ *Direito do Ambiente*, Ed. RT, 2000, p. 149



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

44

“A Reserva Legal, prevista nos arts. 16 e 44 do Código Florestal, consiste na destinação de uma porção contínua de cada propriedade rural para preservação da vegetação e do solo. Assim, no restante da propriedade ficam permitidas a exploração e supressão, mediante prévia autorização do Ibama, das florestas sob o domínio de particulares, desde que não enquadradas no regime de preservação permanente ou em qualquer outro regime de proteção estabelecido por ato normativo específico” (destaquei)

A intenção do legislador, ao determinar a manutenção de área de reserva legal, foi excluir da exploração econômica determinado percentual da área total de cada propriedade ou posse rural, que seria destinado ao manejo sustentável dos recursos naturais e à proteção dos ecossistemas. A destinação pública conferida pela Administração a determinados imóveis não pode ser confundida com exploração econômica ou comercial dos mesmos.

Com isso, conclui-se que a limitação indicada no inciso III do § 2º do artigo 1º da Lei nº 4.771/65 não atinge os imóveis utilizados pela Administração para uma finalidade pública, não podendo ser considerados imóveis rurais em razão unicamente de sua localização geográfica, mas conceituados em sua destinação de acordo com o artigo 4º da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e artigo 4º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, em conformidade ainda com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no aspecto tributário.

Ante o exposto, pode-se afirmar que a manutenção de área de reserva legal florestal não é exigível de imóveis integrantes do domínio público, havidos como bens de uso especial porque destinados à finalidade pública que não seja a exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial (como, v.g., a

7



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

45

construção de presídios e escolas), não incidindo, em tais casos, o artigo 16 da Lei nº 4.771/65.

Com estas considerações, e entendendo que não deve prevalecer o entendimento exarado no Parecer PJ nº 1.195/09/PJM (fls. 28/33), submeto a matéria ao Senhor Procurador Geral do Estado.

Subg. Consultoria, em 11 de dezembro de 2009.

Assinatura manuscrita em tinta preta, apresentando uma grafia cursiva e fluida.

ROSINA MARIA EUZÉBIO STERN
SUBPROCURADORA GERAL DO ESTADO
ÁREA DA CONSULTORIA



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

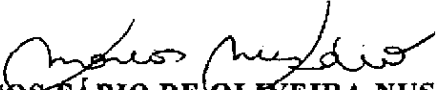
46

PROCESSO SMA nº 566/2009 – GDOC nº 27699-769490/2009
INTERESSADO SECRETARIA DE ESTADO DA
ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA
ASSUNTO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO CENTRO
DE PROGRESSÃO PENITENCIÁRIA DE
LIMEIRA

Aprovo a manifestação da Senhora Subprocuradora
Geral do Estado da Área da Consultoria.

Nos moldes do artigo 101 da Constituição Paulista, e
artigo 145 do Decreto nº 54.653, de 6 de agosto de 2009, restitua-se o presente
procedimento à Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB, via
Gabinete do Sr. Secretário do Meio Ambiente.

GPG, em 11 de dezembro de 2009.


MARCOS FÁBIO DE OLIVEIRA NUSDEO
PROCURADOR GERAL DO ESTADO