

Obrigação de manter Reserva Legal em bens públicos: análise da extensão de sua aplica o e suas isen oes

Victor Esteves Najjar Valle

Pós-Graduando em Direito Ambiental e Urbanístico pela USP.

Graduado em Direito pela PUC-SP.

E-mail: victornajjar271200@gmail.com.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-5337-2864>.

Luiza Severiano Torturelli Gomes

Mestranda e Graduada em Direito pela PUC-SP.

E-mail: ltorturelli@gmail.com.

Sérgio Luiz Ribeiro Filho

Graduando em Direito pela PUC-SP.

E-mail: sergio.ribeiro16417@gmail.com.

Recebido/Received: 1 .8.2024/August 1 st 2024.

Aprovado/Approved: 10.10.2024/October 10 th 2024.

Resumo: Este artigo discute a importância e os desafios da implementa o da Reserva Legal (RL) em imóveis rurais públicos no Brasil, conforme estabelecido pelo Código Florestal do Distrito Federal (CODF). A RL obriga a manuten o de áreas de vegeta o nativa, promovendo um meio ambiente equilibrado. O CODF estende essa obriga o a todos os imóveis rurais, independentemente de serem públicos ou privados. O estudo aborda a relevância da RL em terras públicas, destacando as incertezas históricas sobre a obriga o do Estado e a clarifica o trazida pelo CODF. A pesquisa, baseada em revisão de literatura jurídica e análise documental, explora a gestão e as políticas de conserva o dessas áreas, além de examinar as exce oes permitidas, especialmente no contexto de empreendimentos hidrelétricos. A conclusão ressalta que a obrigatoriedade de RL em bens públicos reflete princípios constitucionais de igualdade e responsabilidade ambiental, enfatizando a necessidade de uma aplica o rigorosa e fundamentada das exce oes para garantir um desenvolvimento sustentável e equilibrado.

Palavras-chave: Reserva Legal. Pondera o. Fun o social. Bens públicos. Hidrelétrica.

Sumário: Introdu o – **1** Conceito de Reserva Legal, fun oes e natureza jurídica – **2** Obriga o de manter Reservas Legais – **3** Bens públicos – **4** Reservas Legais em imóveis rurais públicos – **5** Isen oes de Reserva Legal: conflitos de interesses públicos e a aplica o da necessária pondera o de interesses – **6** Restri o da isen o de Reserva Legal sobre hidrelétricas: análise do posicionamento do INEA-RJ e posicionamentos doutrinários – Conclusão – Referências

Introdução

As discussões sobre as possibilidades e os limites da Reserva Legal enquanto um componente fundamental do Código Florestal são permanentes. Ela estabelece a obrigação de manter áreas de vegetação nativa preservadas, observando porcentagens estabelecidas pela lei. Esse instituto visa promover o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O art. 17 do Código Florestal do Distrito Federal (CODF) estabelece que as Reservas Legais (RLs) devem ser conservadas com cobertura de vegetação nativa pelo proprietário do imóvel rural, possuidor ou ocupante a qualquer título, seja pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado. Assim, a RL, sendo uma limitação administrativa, é instituída pelo CODF como uma norma genérica que abrange todas as propriedades rurais como uma categoria. Este artigo desvincula a titularidade da propriedade como critério definidor para sua inclusão no rol de imóveis abrangidos por esse instituto, garantindo a submissão de bens públicos à RL, desde que sejam imóveis rurais.

Os imóveis rurais públicos desempenham um papel fundamental na preservação do meio ambiente nacional, uma vez que abrigam enormes percentuais das áreas de vegetação nativa. Inobstante, a aplicação das regras referentes ao instituto possui um desafio fulcral quando tratamos de imóveis rurais públicos e exceções à sua aplicação. Quando elas são permitidas? São em casos gerais ou isolados? É necessário um amplo leque de conhecimentos para chegar a uma conclusão satisfatória. Ademais, a implementação e a gestão da Reserva Legal nesses contextos enfrentam desafios específicos, como a observância da função social dos bens públicos e possíveis isenções ou restrições em certos bens públicos.

Apesar da relevância temática no trato da preservação ao meio ambiente e consolidação de um equilíbrio ambiental, sua aplicabilidade em bens públicos é pouco discutida na literatura jurídica. Existem certas lacunas no entendimento sobre como tais bens incidem no trato ambiental e quais são os desafios que a temática possui ao pensarmos sobre a extensão do instituto da Reserva Legal.

Nesse sentido, os Códigos Florestais de 1934 e 1965 não dispunham explicitamente sobre as terras públicas no âmbito da Reserva Legal; ao tempo, não deixavam clara uma isenção dessas a esse dever. Isso gerava um cenário de incertezas quanto à obrigação do Estado em relação à manutenção da RL, um ponto esclarecido com a promulgação do CODF. Este último estabeleceu de maneira explícita a responsabilidade das entidades de direito público em manter a Reserva Legal.

Independentemente de debates anteriores, o fato é que, para o Estado ter legitimidade de fiscalizar o cumprimento desse dever, deve igualmente cumpri-lo.

A expansão explícita dessa obrigação do sujeito privado para o público possui dois fundamentos basilares: (i) o princípio da igualdade, estabelecido pelo *caput* do art. 5º da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que preconiza a inexistência de desigualdade material que justifique um tratamento desigual que desobrigue o poder público de manter RL em seus imóveis rurais; e (ii) a obrigação do Estado de defender o meio ambiente ao lado da coletividade para as gerações futuras, conforme o art. 225 da CF/88.

Fundamentado em revisão de literatura jurídica e análise documental, o texto procura analisar a aplicação do instituto da RL em imóveis rurais públicos no Brasil, suas políticas de conservação, gestão dos bens públicos rurais e os desafios enfrentados na implementação da lei, principalmente no âmbito das hidrelétricas. É possível ou não a extensão da isenção de manter RL em áreas adquiridas ou desapropriadas por detentor de concessão, permissão ou autorização para exploração de potencial de energia hidráulica?

Compreender a aplicação da Reserva Legal em imóveis públicos é essencial para garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que promova práticas de gestão sustentável. Dessa forma, demonstraremos como se rege o regime das obrigações de RL sobre terras públicas, realizando uma análise comparativa entre o regime de função social da propriedade privada e pública. Posteriormente, abordaremos especificamente as obrigações de Reserva Legal aplicadas aos imóveis públicos.

1 Conceito de Reserva Legal, funções e natureza jurídica

A CF/88 garante, em seu art. 225, a todos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, reconhecendo o mesmo como bem de uso comum do povo, e o dever da coletividade e do poder público de defendê-lo e preservá-lo. O texto incumbe ao Estado uma série de medidas no §1º, art. 225, que visam viabilizar tais direitos e obrigações, dentre as quais, está definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente por meio de lei, determinado no inciso III do §1º do art. 225.

Dessa forma, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o reconhecimento como bem de uso comum do povo exigem que os recursos ambientais sejam utilizados de forma condizente com esses princípios. Essa exigência não se restringe apenas aos recursos naturais em si, mas também se aplica aos espaços onde eles estão ou deveriam estar. É com base nesse entendimento que se fundamentam as áreas especialmente protegidas do Código Florestal (CODF), as

Áreas de Preservação Permanente (APPs) e as Reservas Legais (RLs), bem como as peculiaridades de uso que lhes são impostas.¹

Segundo os arts. 3º, III, 12 e 17 do CODF, RL é uma área especialmente protegida estabelecida pelo CODF dentro de todos os imóveis rurais, sob regime de propriedade ou posse, públicos ou privados, que deve ser mantida com sua vegetação nativa preservada conforme as porcentagens estabelecidas pela lei.

Dentro dessa conceituação, há alguns elementos que merecem destaque. Primeiro, a RL é uma obrigação geral no sentido de que o único elemento que uma área precisa possuir para ser abarcada pela proteção da RL é ser um imóvel rural, não sendo, portanto, definida por um local ou atributos específicos. Não importa a natureza jurídica da propriedade em questão (propriedade, posse), e tanto imóveis públicos quanto privados, sendo imóveis rurais estão submetidos ao instituto, o que o torna extremamente abrangente. Dessa maneira, a norma estabelece a proteção sobre áreas indeterminadas, a lei elenca apenas a porcentagem que será protegida, e os critérios para auxiliar na definição sobre qual local a RL será delimitada não especifica qual área será protegida.

Podemos entender que os atributos específicos de localização e da propriedade, com exceção do atributo de imóvel rural, não impactam diretamente a obrigação em si, apenas a composição da mesma, a qual, por outro lado, é completamente dependente desses. Logo, tais atributos tomam relevância no momento da composição da área de RL, ou seja, o dimensionamento da porcentagem a ser protegida e a aprovação da localização da área, conforme o estabelecido no art. 12, I e II, o qual indexa a porcentagem de RL aos biomas e a sua localização ou não dentro da Amazônia Legal.

Por isso, a aplicação da obrigação da RL não apenas independe do *status* jurídico do imóvel em questão, como do estado em que se encontre a flora (preservada, em regeneração ou mesmo integralmente suprimida) no local, a qualificação da vegetação e até sua relevância e sensibilidade ecológica, apenas tomando destaque para a determinação do percentual a ser conservado, mas nada afeta a qualificação ou o estabelecimento do instituto em si.²

Outro elemento importante a ser identificado é a restrição de aplicação sobre os imóveis rurais. Essa disposição se deve pelo entendimento de os imóveis rurais, em sua maioria, buscarem exercer atividade econômica sobre seu espaço, como é do direito do titular, e a vocação central é garantir a sustentabilidade do imóvel rural. Por isso, a imposição da RL apenas sobre os imóveis rurais não é à toa.

¹ MACHADO, P. A. L. *Legislação florestal (Lei 12.651/2012): competência e licenciamento ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2012.

² MILARÉ, É. *Direito do ambiente*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

A RL tem como função principal garantir um uso sustentável da propriedade rural, garantindo a manutenção dos bens ambientais na mesma.³

As funções da RL são listadas no art. 3º, III, do CODF, sendo elas: (i) assegurar o uso econômico sustentável, ou desenvolvimento sustentável, dos recursos naturais do imóvel rural; (ii) auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos; (iii) promover a conservação da biodiversidade; (iv) abrigar e proteger a fauna silvestre e a flora nativa.

Pode-se apontar que tais funções estão intrinsecamente ligadas às funções do imóvel rural, buscando efetivá-las. Segundo Machado,⁴ a RL pode ser explorada para proporcionar três tipos de benefício: econômico, social e ambiental. Logo, seu objetivo não é oferecer um único benefício nem apenas vantagens econômicas. A exploração da terra e da vegetação deve seguir um critério essencial: o respeito aos mecanismos que sustentam o ecossistema que está sendo manejado. Para a RL, isso se manifesta a respeito de métodos que assegurem a durabilidade ou permanência do ecossistema vegetal presente ou futuro.

Dessa forma, a função social do imóvel agrário é conectada à preservação e conservação da vegetação nativa, por ser o que viabiliza a manutenção dos serviços ambientais, os quais permitem o imóvel a cumprir com sua tríplice função (econômica, ecológica e social), sendo a essa tríplice que os objetivos do instituto da RL estão vinculados e a respaldam.⁵

A partir do texto da lei, podemos extrair diretamente que a RL tem duas macrofunções, o desenvolvimento sustentável e a conservação da biodiversidade, com os objetivos de assegurar o uso econômico sustentável do imóvel e conservar os processos ecológicos, no primeiro; e conservar a biodiversidade e abrigar e proteger a fauna e a flora, no segundo.

Em relação à natureza jurídica da RL, trata-se de uma obrigação geral, gratuita, imperativa, unilateral e de ordem pública, o que a configura como limitação administrativa, sendo esse o entendimento majoritário da doutrina.⁶ Pietro⁷ define limitação administrativa como: “Medidas de caráter geral, previstas em lei com fundamento no poder de polícia do Estado, gerando para os proprietários obrigações

³ ANTUNES, P. de B. *Comentários ao Novo Código Florestal*: atualizado de acordo com a Lei nº 12.727/12 – Código Florestal. 2. ed. Barueri: Grupo GEN, 2014.

⁴ MACHADO, P. A. L. *Legislação florestal (Lei 12.651/2012)*: competência e licenciamento ambiental. São Paulo: Malheiros, 2012.

⁵ DE CARVALHO, E. F. *Curso de Direito Florestal Brasileiro*. 2. ed. Juruá: Curitiba, 2015.

⁶ Ver GRANZIERA, M. L. M. *Direito ambiental*. São Paulo: Foco, 2019; LIMA, L. H. M. *Manual de Direito Florestal*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021; MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 28. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022; MILARÉ, É. *Direito do ambiente*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020; SILVA, J. A. da. *Direito constitucional ambiental*. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

⁷ PIETRO, M. S. Z. D. *Direito Administrativo*. Barueri: Grupo GEN, 2021.

positivas ou negativas, com o fim de condicionar o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social”.

As limitações administrativas provêm exclusivamente da autoridade pública e se originam de normas gerais abstratas impostas coercitivamente por esta. Essas normas listam genericamente atividades, propriedades e sujeitos, resultando em uma indeterminação quanto ao universo de destinatários e bens, abrangendo, assim, todos os bens de determinada categoria ou tipo – neste caso, imóveis rurais. Portanto, não é necessário realizar atos administrativos específicos para individualizar os bens sujeitos à restrição. A finalidade das limitações administrativas é atender a interesses abstratos da coletividade que prevalecem sobre os interesses privados, ou seja, interesses que não se manifestam de maneira concreta.⁸ No caso da RL, o interesse coletivo é o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a proteção da flora, um interesse difuso e dever de todos proteger, que se sobrepõe aos interesses privados.

Pode-se entender com isso que, diante da natureza jurídica de limitação administrativa, a obrigação de instituir e manter a RL é uma disposição objetiva do Código Florestal sobre o imóvel rural; assim sendo, não despende poderes de decisão ao proprietário em desacordo com tal requisito. Como o direito objetivo regula e estabelece as condições da existência do direito subjetivo em questão (direito à propriedade), na sistemática normativa, estabelece-se uma relação de sujeição do proprietário, no sentido de que cria uma obrigação impositivamente, que limita as possibilidades de agir do mesmo. Não há uma opção de estabelecer ou não a RL, tem de fazê-lo.⁹

Portanto, a RL pode ser definida como área especialmente protegida criada pelo CODF sobre todos os imóveis rurais, sejam eles públicos ou privados, sob regime de posse ou propriedade, que deve ser conservada conforme as porcentagens estipuladas na lei. A RL possui três funções principais: promover o desenvolvimento sustentável do imóvel rural, proteger a biodiversidade e garantir a distribuição de áreas de conservação ao longo do território. Essas funções visam cumprir com a tríplice função do imóvel rural, que é econômica, social e ambiental.

A natureza jurídica da RL é de limitação administrativa, originada de normas gerais abstratas aplicadas a propriedades indeterminadas, com o objetivo de satisfazer interesses difusos, que, no caso da RL, é garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

⁸ DOS SANTOS, J. *Manual de Direito Administrativo*. 23. ed. Barueri: Grupo GEN, 2023; J. FILHO, M. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2023; MELLO, C. A. B. de. Apontamentos sobre o Poder de Polícia. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, v. 18/2021, p. 385-404, set. 2021; e PIETRO, M. S. Z. D. *Direito Administrativo*. Barueri: Grupo GEN, 2021.

⁹ FERRAZ JR, Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. 11. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2019.

2 Obrigação de manter Reservas Legais

O art. 2º, *caput*, §§1 e 2º, do CODF estabelece que as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa são bens de interesse comum a todos os habitantes do país, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a norma estabelece; com ações ou omissões contrárias à norma, considera-se uso irregular da propriedade. As obrigações previstas na lei têm natureza real, sendo transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

A partir do estabelecido pelo CODF, podemos identificar que a obrigação de manter a RL é real e vinculada ao imóvel, configurando natureza *propter rem*. Obrigações reais ou com eficácia real são aquelas que, preservando sua natureza como um direito a receber uma prestação, podem ser transferidas e contestadas por terceiros que adquiram um direito sobre um bem. Obrigação *propter rem*, por sua vez, é aquela imposta a uma pessoa em virtude de um direito real específico.

Essas obrigações se originam automaticamente por força da lei, relacionadas a direitos reais, embora elas não sejam idênticas a esses direitos em sua natureza. Enquanto os direitos reais representam um “direito sobre a coisa” (*ius in re*), essas obrigações são concebidas como “direitos em relação à coisa” (*ius ad rem*), ou seja, resultam da existência da coisa em questão.¹⁰

A obrigação *propter rem* está vinculada ao imóvel em si. No caso específico da RL, o art. 12, *caput*, do CODF confirma o disposto no art. 2º ao estabelecer que todo imóvel rural tem de manter RL nas porcentagens estabelecidas pela norma, ou seja, a obrigação não estabelecida sobre um proprietário específico, e sim sobre o imóvel rural. No caráter *propter rem*, como é um aspecto intrínseco ao direito da propriedade, as obrigações em volta da RL acompanham a propriedade, e não a persona de seu titular; ou seja, basta transferir a propriedade para outrem que todas as obrigações a seguirão. Elemento esse reconhecido também pelo art. 18, §3º, do CODF, que determina que a transferência da posse implica a sub-rogação das obrigações sobre a RL.

Antunes¹¹ ensina que se trata de uma obrigação que incide diretamente sobre o proprietário do imóvel, independentemente de sua identidade ou da maneira pela qual tenha adquirido a propriedade, pois está intrinsecamente ligada ao próprio bem, permanecendo vinculada a ele enquanto este existir. O proprietário só pode se liberar dessa obrigação por meio da (i) renúncia de seu direito sobre o

¹⁰ GONÇALVES, C. R. *Direito Civil Brasileiro*. Volume 2. São Paulo: Editora Saraiva, 2022.

¹¹ ANTUNES, P. de B. *Comentários ao Novo Código Florestal*: atualizado de acordo com a Lei nº 12.727/12 – Código Florestal. 2. ed. Barueri: Grupo GEN, 2014.

bem, utilizando qualquer método legal adequado para transferir a propriedade ou, evidentemente, pela (ii) destruição do próprio bem.

Dessa forma, as obrigações relacionadas à RL passam a ser submetidas sob o proprietário ou posseiro, assim que este tenha seu domínio sobre o imóvel rural aperfeiçoado, acompanhando o imóvel toda vez que houver qualquer alteração de titularidade. Podemos mencionar como obrigações da RL compor a RL, mantê-la, não a desmatar e, se for ser realizado qualquer uso da área, que seja sustentável nos termos da lei.

Assim, a legitimidade do titular da propriedade não é conferida apenas pelo título aquisitivo. O ordenamento jurídico exige que o exercício da propriedade esteja conforme os deveres impostos pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional.¹² Como reconhece Zavascki,¹³ a função social se refere ao uso dos bens, não à titularidade jurídica. São os próprios bens sujeitos à função social, e o direito de propriedade se aperfeiçoa a partir das ações materiais de quem os possui, independentemente de ser o titular.

Consequentemente, o descumprimento das obrigações relacionadas à RL constitui um descumprimento da função social do imóvel rural, configurando uso irregular nos termos do art. 2º do CODF. Antunes¹⁴ define uso irregular como o exercício do direito de propriedade em violação das normas administrativas, civis e de convivência social, fundamentando o direito de qualquer indivíduo, bem como do Estado, de buscar na justiça sua interrupção, sem excluir responsabilizações nas esferas administrativa, cível e penal.

As obrigações específicas estabelecidas pela RL são diversas. Destacam-se o dever de registrar a RL junto ao órgão competente (art. 18, *caput*, do CODF); manter a RL nos percentuais previstos pela lei, atuando proativamente para defendê-la e não a desmatar (art. 12, *caput*, e art. 17, *caput*, do CODF); e garantir que qualquer uso da área de RL esteja conforme seu regime de proteção, seja para fins econômicos ou de consumo próprio (art. 17, §1º, do CODF).

As obrigações da RL têm natureza real e *propter rem*, incidindo diretamente sobre o proprietário do imóvel, independentemente de sua identidade ou da forma de aquisição da propriedade. Essas obrigações permanecem vinculadas ao bem enquanto ele existir, e o proprietário só pode se liberar delas pela renúncia de seu direito sobre o bem, utilizando métodos legais adequados para transferir a propriedade, ou pela destruição do próprio bem. As obrigações da RL e as

¹² DE CARVALHO, E. F. *Curso de Direito Florestal Brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2015.

¹³ ZAVASCKI, T. A. A tutela da posse na Constituição e no novo Código Civil. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, 2005. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/6723/A_Tutela_da_Posse_na_Constituicao3a7c3a30.pdf. Acesso em: 27 ago. 2023.

¹⁴ ANTUNES, P. de B. *Comentários ao Novo Código Florestal: atualizado de acordo com a Lei nº 12.727/12 – Código Florestal*. 2. ed. Barueri: Grupo GEN, 2014.

limitações decorrentes fundamentam-se no cumprimento da função social da propriedade, consistindo principalmente no dever de compor, manter e realizar o manejo sustentável da área.

3 Bens públicos

No direito brasileiro, divide-se usualmente a categoria dos bens quanto à pessoa, ou seja, há os bens públicos, associados a entidades de direito público, e os bens de pessoas não estatais ou privados, sejam elas físicas ou jurídicas.¹⁵

Ao tratarmos dos chamados bens públicos, o termo “público” pode ser entendido de duas formas, ao menos. Pode se referir à relação jurídica de domínio entre um bem e uma entidade de natureza pública, ou o termo se refere diretamente a “do povo”, com a propriedade pública se referindo à relação de gozo direto ou indireto do bem em questão pela coletividade.¹⁶

Não obstante o sentido em questão, não há de se entender que bens públicos são *res nullius*, um bem sem titular. O Estado, como povo organizado em um território específico, possui uma personalidade jurídica própria e diferenciada das pessoas físicas que o compõem. Conseqüentemente, é o Estado o titular dos bens públicos, o que, por sua vez, não pode ser traduzido como se esses bens estivessem apenas submetidos à vontade da Administração Pública. Todo bem público, em níveis diferentes, está submetido a alguma utilidade pública que deve nortear seu uso.¹⁷

Como tratamos acima o Estado de maneira ampla e genérica, uma ressalva deve ser feita: os titulares dos bens públicos são necessariamente as próprias pessoas jurídicas públicas (União, estados, Municípios, autarquias, etc.), e não os órgãos que as compõem. Embora propriedades sejam registradas em nome de órgãos como Tribunal de Justiça ou Assembleia Legislativa, isso apenas indica que o bem foi adquirido com o orçamento do órgão e está vinculado às suas finalidades institucionais. Contudo, a propriedade pertence ao ente estatal (estado-membro), e não ao órgão, o qual é uma repartição interna sem personalidade jurídica, por mais relevantes que sejam suas funções. O único efetivo efeito jurídico dessa vinculação é que a desvinculação dos bens dos fins institucionais do órgão só deve ocorrer em casos excepcionais, visto que foi adquirido com recursos próprios deste.¹⁸

¹⁵ MARRARA, Thiago. Uso de bem público. In: NUNES JR, V. S. et al. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2022. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/31/edicao-1/uso-de-bem-publico>. Acesso em: 02 maio 2024.

¹⁶ ROCHA, S. L. F. da. *Função social da propriedade pública*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ C. FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 38. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2024.

A titularidade dos bens públicos fica clara por sua definição estabelecida no art. 98 do Código Civil brasileiro (CC), segundo o qual são “públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”. É possível verificar que essa definição não elenca as hipóteses de bens privados; contudo, *contrario sensu* à definição dada a bens públicos, os demais bens são considerados privados. Nessa linha, na acepção de Marrara, os bens privados são aqueles que pertencem a: (i) pessoas físicas, nacionais ou estrangeiras; (ii) pessoas jurídicas de direito privado, nacionais ou estrangeiras; (iii) pessoas jurídicas de direito privado estatais; ou (iv) pessoas jurídicas de direito público externo.¹⁹

O domínio público e o privado se diferenciam, assim, na medida em que os titulares do primeiro estão obrigados a proporcionar certas utilidades à coletividade, estando vinculados essencialmente ao interesse público, em sentido geral ou específico, a depender do caso, não à vontade do titular da propriedade, diferentemente do regime privado, sendo esta uma característica intrínseca e definidora dos bens públicos.²⁰

Portanto, em consonância com o ordenamento jurídico pátrio, somente são considerados bens públicos aqueles cuja propriedade pertence a pessoas jurídicas de direito público interno, previstas no art. 41 do Código Civil.²¹ Nessa linha, Da Rocha e Dal Pozzo destacam que o conjunto de bens de propriedade pública do Estado são submetidos ao regime do domínio público, sobre o qual recaem quatro pressupostos. O primeiro diz respeito ao sujeito ou titular do domínio público, de sorte que, como já exposto, os bens públicos não são *res nullius*, posto que são pessoas jurídicas públicas estatais que fazem parte da Administração Pública. O segundo diz respeito ao objetivo, ou seja, ao que pode integrar o domínio público. Têm-se, aqui, os bens corpóreos, incorpóreos, móveis e imóveis. O terceiro é relativo à finalidade a que estão os bens submetidos ao domínio público, que, em regra, deve ser direto ou indireto, já que aqueles bens que pertencem ao Estado, mas não são consagrados ao uso público, integram o domínio privado. O último pressuposto

¹⁹ MARRARA, Thiago. Uso de bem público. In: NUNES JR, V. S. et al. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2022. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/31/edicao-1/uso-de-bem-publico>. Acesso em: 02 maio 2024.

²⁰ ROCHA, S. L. F. da. *Função social da propriedade pública*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

²¹ Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:
I - a União;
II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;
III - os Municípios;
IV - as autarquias, inclusive as associações públicas;
V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

é o normativo, que trata da acepção de que o domínio público é resultado de uma criação legal.²²

Assim, qualquer bem, independentemente de suas características, pode ser público, desde que tenha capacidade de cumprir com o fim que justifica sua titularidade pública. Ainda, um último aspecto vale ser aprofundado: o caráter público de um bem jamais é estabelecido por sua própria natureza, por um direito natural. Este resulta essencialmente de uma criação legal pela vontade do Poder Legislativo. Em outras palavras, sem um ato normativo que o fundamente, nenhum bem teria natureza pública.²³

Estabelecida a conceituação dos bens públicos, é necessário tratar de sua classificação. Assim, o art. 99 do CC dividiu os bens públicos em três subespécies: os bens públicos de uso comum do povo; os bens públicos de uso especial; e os bens dominicais, à semelhança do art. 66 do código anterior. Entende-se, com isso, que os bens públicos são divididos com base em sua finalidade, separados, em um primeiro momento, entre aqueles voltados ao uso das coletividades (bens de uso comum e uso especial) e os bens que compõem o patrimônio da Administração Pública (bens dominicais). Os bens com o fim do uso da coletividade, por sua vez, são diferenciados entre aqueles voltados ao uso amplo e direito da população (bens de uso comum) e os bens com finalidades públicas específicas (bens de uso especial). O objetivo central para tal classificação é submeter os múltiplos bens públicos com características próprias a regimes jurídicos diversos, que reflitam tal diversidade.²⁴

Não obstante, os bens de uso comum do povo são aqueles que não se destinam, de forma primária, ao uso da entidade que lhe é proprietária, mas, sim, a terceiros. Trata-se de bens que podem ser utilizados sem qualquer restrição, exceto o disposto na lei, devido à sua natureza, ato administrativo ou normativa que determina uso comum sobre o bem em questão. Logo, para acessá-los, basta que o usuário seja parte da coletividade, aqui entendida para contemplar qualquer um que precise usá-los.²⁵ O art. 99, I, do CC elenca como exemplos de bens de uso comum os rios, mares, estradas, ruas e praças.

As principais características dos bens de uso comum são a generalidade, a igualdade, a liberdade e a gratuidade. Generalidade é a qualidade de poder

²² DAL POZZO, A. N.; DA ROCHA, S. L. F. *Curso de Direito Administrativo*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

²³ ROCHA, S. L. F. da. *Função social da propriedade pública*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

²⁴ DAL POZZO, A. N.; DA ROCHA, S. L. F. *Curso de Direito Administrativo*. 1ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024; PIETRO, M. Sylvia Zanella D. *Direito Administrativo*. São Paulo: Grupo GEN, 2024; e ROCHA, S. L. F. da. *Função social da propriedade pública*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

²⁵ DAL POZZO, A. N.; DA ROCHA, S. L. F. *Curso de Direito Administrativo*. 1ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024; e ROCHA, S. L. F. da. *Função social da propriedade pública*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

ser utilizado por todos os cidadãos, observadas as especificidades presentes na legislação; a igualdade assegura a titularidade do usuário; a liberdade possibilita o uso sem necessidade de autorização; e a gratuidade pode sofrer exceções, como no caso de cobrança de pedágio.²⁶ Inobstante o aspecto de generalidade quanto aos sujeitos de uso do bem, é possível verificar direitos individuais e subjetivos de livre gozo dos usuários, passíveis, inclusive, de serem defendidos, sendo identificados em duas posições dos sujeitos privados: como membro da coletividade e partícipe do interesse público da conservação do bem; e como usuário efetivo deste.²⁷

Os bens de uso especial, previstos no art. 99, II, do CC, são aqueles de uso privativo do poder público, e não da coletividade, ou seja, restringe-se a um uso definido do bem por uma das pessoas políticas de direito público. A expressão “uso especial” é equivalente a “uso administrativo”, indicando que os bens estão destinados a qualquer serviço, desde que seja um serviço ou estabelecimento de uma pessoa jurídica de direito público interno. Logo, os bens dessa modalidade são essencialmente instrumentos de efetivação das utilidades públicas específicas a que estão afetadas e das quais tiram fundamento para sua natureza administrativa.²⁸ O CC elenca como exemplos de bens de uso especial os edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da Administração Pública direta e indireta.

Os bens dominicais, segundo o art. 99, III, do CC, são os que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal ou real, de cada uma dessas entidades. Assim, a característica principal dessa classe de bens é a ausência de uma afetação a uma utilidade pública específica, pois não estão vinculados juridicamente a usos primários. Em outras palavras, trata-se de bens disponíveis que possuem a capacidade de produzir renda, as receitas originárias, cuja Administração pode visar a objetivos de interesse geral.²⁹

Nessa linha, Bandeira de Mello define os bens dominicais como os bens da Administração com “objeto de direito real, não aplicados nem ao uso comum, nem ao uso especial, tais os terrenos ou terras em geral, sobre os quais tem senhoria, à moda de qualquer proprietário, ou que, do mesmo modo, lhe assistam em conta de direito pessoal”.³⁰

²⁶ DAL POZZO, A. N.; DA ROCHA, S. L. F. *Curso de Direito Administrativo*. 1ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

²⁷ PIETRO, M. Sílvia Zanella D. *Direito Administrativo*. São Paulo: Grupo GEN, 2024.

²⁸ DAL POZZO, A. N.; DA ROCHA, S. L. F. *Curso de Direito Administrativo*. 1ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024; e ROCHA, S. L. F. DA. *Função social da propriedade pública*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

²⁹ DAL POZZO, A. N.; DA ROCHA, S. L. F. *Curso de Direito Administrativo*. 1ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024; e ROCHA, S. L. F. da. *Função social da propriedade pública*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

³⁰ MELLO, C. A. B. de. *Curso de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 935.

Bens dominicais, assim, possuem uma utilidade patrimonial essencialmente, o que, diferentemente dos outros bens públicos, os aproxima significativamente do regime jurídico da propriedade privada. Não obstante, diante do Estado de Direito, não há como se conceber que a titularidade pública sobre bens seja guiada apenas pelo interesse patrimonial do poder público. Nesta linha, Ferreira da Rocha dispõe:

O Estado, enquanto proprietário destes bens, está investido de poderes inerentes a esta relação jurídica que, no entanto, é fortemente marcada e influenciada pelos fins públicos a que deve obrigatoriamente atender, o que resulta num registro-público a que deve obrigatoriamente atender, o que resulta num regime jurídico diferenciado, se comparado com a propriedade particular.³¹

Dessa forma, inobstante a essência patrimonial dos bens dominicais e sua falta de afetação específica, sua natureza jamais pode ser entendida como meramente patrimonial. A Administração Pública pode e deve atender simultaneamente a objetivos de interesse geral, por ser dever desta maximizar as utilidades públicas comportáveis pelo bem público em questão. Conseqüentemente, múltiplos usos compatíveis com o interesse público e os fins do ente a que pertencem são plausíveis sobre os bens dominicais, desde que conforme a norma brasileira, sendo frequentemente utilizados como base para obras públicas e cedidos a particulares para finalidades de utilidade pública, por exemplo.³²

Ressalta-se que o Código Civil não proíbe a existência de bens híbridos, aqueles que se enquadram em mais de uma categoria. Um mesmo bem pode ter múltiplas naturezas em uma única dimensão, como um terreno que é parcialmente destinado ao uso comum do povo e ao uso especial. A afetação híbrida depende de lei ou ato administrativo da entidade proprietária, não podendo ser presumida sem previsão explícita ou implícita. Isso porque, se um bem configura uma unidade jurídica, é de se pressupor que sua afetação o atinja por inteiro. Daí a necessidade de que o hibridismo finalístico esteja explícito ou implícito na afetação. Observadas essas condições, não há impedimentos para um bem público ser híbrido, desde que se estabeleça a hierarquia dos usos e diretrizes claras para sua gestão.³³

Visto o exposto, pode-se afirmar que os bens públicos são regidos, mesmo que em níveis diferentes, a um regime próprio. O regime jurídico dos bens públicos

³¹ ROCHA, S. L. F. da. *Função social da propriedade pública*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 23.

³² DAL POZZO, A. N.; DA ROCHA, S. L. F. *Curso de Direito Administrativo*. 1ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024; e PIETRO, M. Sílvia Zanella D. *Direito Administrativo*. São Paulo: Grupo GEN, 2024.

³³ MARRARA, Thiago. Uso de bem público. In: NUNES JR, V. S. et al. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2022. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/31/edicao-1/uso-de-bem-publico>. Acesso em: 02 maio 2024.

é mais protetivo que o privado, sendo caracterizado por dois aspectos centrais: a imprescritibilidade e a inalienabilidade.

Na forma do art. 100 do Código Civil, os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, o que não significa que são absolutamente indisponíveis, já que podem ser objeto de direitos especiais de uso, outorgados ou adquiridos nas formas estabelecidas pelo direito administrativo. Ademais, estes podem sofrer desafetação; neste caso, o Estado permite a alienação de determinado bem a um particular após considerá-lo desinteressante para o atendimento dos fins públicos.³⁴ O art. 101, por sua vez, determina que bens dominicais podem ser alienados nas hipóteses da lei.

Já a imprescritibilidade traduz a impossibilidade de aquisição de bens imóveis pela usucapião, até por menção expressa da Constituição Federal, nos arts. 182, §3º, e 191, parágrafo único, e no art. 102 do Código Civil.

Entende-se, assim, que, no direito brasileiro, os bens são divididos entre públicos e privados, sendo os primeiros associados a entidades de direito público. Bens públicos podem se referir tanto à relação jurídica entre um bem e uma entidade pública quanto ao uso pela coletividade. O Estado é o titular dos bens públicos, não os órgãos que os administram. Segundo o Código Civil, os bens públicos pertencem a pessoas jurídicas de direito público interno, sendo classificados em bens de uso comum, de uso especial e dominicais. Bens de uso comum são acessíveis à coletividade; bens de uso especial são destinados a serviços públicos específicos; e bens dominicais são aqueles sem afetação específica, disponíveis para gerar renda, mas sempre atendendo ao interesse público. Bens híbridos, que combinam características de mais de uma categoria, são permitidos mediante previsão legal ou administrativa.

4 Reservas Legais em imóveis rurais públicos

O art. 17 do CODF determina que as RLS devem ser conservadas com cobertura de vegetação nativa pelo proprietário do imóvel rural, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado. Assim, conforme exposto, sendo a RL uma limitação administrativa, esta é estabelecida pelo CODF como norma genérica, visando abranger todas as propriedades rurais como uma categoria. Nesse sentido, o art. 17 do código desvincula a natureza da titularidade da propriedade como critério definidor para sua inclusão no rol de imóveis abrangidos por esse instituto e garante a submissão de bens públicos à RL, desde que sejam imóveis rurais.

³⁴ DAL POZZO, A. N.; DA ROCHA, S. L. F. *Curso de Direito Administrativo*. 1ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

Embora os Códigos Florestais de 1934 e 1965 não tenham explicitamente incluído as terras públicas no âmbito da Reserva Legal, também não deixaram clara uma isenção destas a esse dever. Isso gerava um cenário de incertezas quanto à obrigação do Estado em relação à manutenção da RL, um ponto esclarecido com a promulgação do CODF. Este último estabeleceu de maneira explícita a responsabilidade das entidades de direito público em manter a Reserva Legal.³⁵

Independentemente de debates anteriores, fato é que, para o Estado ter legitimidade de fiscalizar o cumprimento de tal dever, deve o mesmo cumpri-lo igualmente. A expansão explícita dessa obrigação do sujeito privado para o público possui dois fundamentos basilares: (i) o princípio da igualdade, estabelecido pelo *caput* do art. 5º da CF/88, no sentido de não haver desigualdade material que justifique um tratamento desigual que desobrigue o poder público de manter RL em seus imóveis rurais; e (ii) a obrigação do Estado de defender o meio ambiente ao lado da coletividade para as gerações futuras, conforme o art. 225 da CF/88.³⁶ Dessa forma, buscaremos demonstrar como se rege o regime das obrigações de RL sobre terras públicas, realizando uma análise comparativa entre o regime de função social da propriedade privada e pública. Posteriormente, abordaremos especificamente as obrigações de Reserva Legal aplicadas aos imóveis públicos.

4.1 Função social de imóveis rurais públicos e privados

Com base no exposto nos tópicos anteriores, como a RL visa cumprir com a tríplice função da propriedade (econômica, ambiental e social), torna-se evidente que a imposição de obrigações relacionadas a ela é fundamentada pelo instituto da função social da propriedade, especialmente pela dimensão ambiental desta.

É essencial compreender que o direito fundamental à propriedade, assegurado pelo art. 5º, *caput* e XXII, da CF/88, não implica um uso irrestrito. Conforme o art. 5º, XXIII, a propriedade deve cumprir sua função social, o que, para a propriedade rural, significa o uso adequado dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente, de acordo com o art. 186, II, da CF. O CC, ao regulamentar a propriedade, estabelece em seu art. 1.228, §1º, que o proprietário pode usar, gozar e dispor da coisa, mas esse direito deve ser exercido conforme suas finalidades econômicas e sociais, preservando o meio ambiente físico e cultural, conforme estabelecido por lei especial. Essas restrições são reconhecidas pelo art. 2º do Código Florestal e detalhadas ao longo de sua regulamentação, sendo a RL uma dessas restrições.

³⁵ PEREIRA, Marcio Silva; D'OLIVEIRA, Rafael Lima Daudt. Art. 17. In: MILARÉ, Édís *et al.* *Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e do Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012.* 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

³⁶ *Ibidem.*

Sobre direito de propriedade e a função social, De Carvalho³⁷ ensina:

A inserção da garantia do direito de propriedade no art. 5º, XXII, da Lei Maior conferiu-lhe o status de direito individual fundamental. Contudo, logo em seguida, no inc. XXIII, do mesmo dispositivo, condicionou essa garantia ao atendimento de sua função social. A formulação adotada reflete a intrínseca tensão entre os dois comandos. Se, por um lado, o direito de propriedade é assegurado a cada pessoa, por outro, a propriedade não pode ser mais considerada direito estritamente individual.

Vale apontar que, quando a norma utiliza o termo “função”, tem significado de utilidade, uso, serventia. Assim, no momento em que a CF/88 menciona a “função social da propriedade”, procura-se enfatizar a ideia de “propósito” e do “papel” que um objeto ou instituição deve desempenhar.³⁸

Nesse contexto, a propriedade rural deve atender tanto a sua função com a coletividade quanto a individual. O imóvel rural não deve permanecer inalterado nem o direito brasileiro o exige; ao contrário, é esperado que a propriedade desenvolva seu valor econômico e usufruto, permitindo ao proprietário desfrutar deles – isso cumpre a função individual garantida ao proprietário. Já seu uso do imóvel em cumprimento com as regulamentações deste, formalizadas na função social, garante que o imóvel esteja segundo os interesses da coletividade.³⁹

Dessa forma, fica claro que o cumprimento da função social da propriedade – neste caso, materializada na RL – é um pressuposto para o reconhecimento e garantia do direito da propriedade do imóvel rural privado, sendo um elemento intrínseco do próprio direito.

A aplicação da função social sob os bens públicos, por outro lado, é mais complexa. O intuito original da função social seria conformar o uso privado de bens aos interesses da coletividade, garantindo que tal uso não fosse abusivo ou danoso ao interesse geral, intuito este que, logicamente, não seria aplicável aos bens públicos que já estariam em conformidade. Assim, como exposto anteriormente, os domínios públicos e os privados se diferenciam pela vinculação do domínio público ao cumprimento dos interesses da coletividade, e não à vontade do titular da propriedade, como no regime privado, sendo o cumprimento das destinações específicas que fundamentam a afetação pública a própria “função social” desses bens públicos.⁴⁰

³⁷ DE CARVALHO, E. F. *Curso de Direito Florestal Brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2015. p. 268.

³⁸ BENJAMIN, A. H. V. *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

³⁹ MACHADO, P. A. L. *Legislação florestal (Lei 12.651/2012): competência e licenciamento ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2012.

⁴⁰ ROCHA, S. L. F. da. *Função social da propriedade pública*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

Conseqüentemente, os bens públicos, diferentemente dos bens privados nos quais a regularidade do uso é verificada pelo cumprimento da função social, têm seu uso regular com a concretização das utilidades públicas a eles afetadas. Esse cenário se aplica principalmente sobre os bens de uso comum e especial, visto que possuem destinações específicas e os bens dominicais têm caráter patrimonial, guiado pelo interesse público geral, mas sem destinação original específica, o que o aproxima suficientemente para aplicação direta e integral da função social. Nesta linha segue Di Pietro:

No entanto, não se pode dizer que tais bens desempenhem, por sua própria natureza, uma função social, porquanto, se assim fosse, deixariam de ser dominicais para entrar em outras duas modalidades (...) O Estado exerce sobre eles direito real de propriedade muito semelhante ao do particular, razão pela qual, no silêncio da lei, são regidos por normas de direito privado.⁴¹

Em relação ao uso dos bens de uso comum e especial, Bandeira de Mello ensina:

Importa fixar, de logo, que os bens de uso comum, como o nome o indica, fundamentalmente servem para serem utilizados indistintamente por quaisquer sujeitos, em concorrência igualitária e harmoniosa com os demais, de acordo com o destino do bem e condições que não lhe causem uma sobrecarga invulgar. Este é o seu uso comum. (...)

Como os bens de uso especial são aqueles onde estão instaladas repartições públicas, compreende-se que, como regra, o uso que as pessoas podem deles fazer é o que corresponda às condições de prestação do serviço ali sediado. Assim, e.g., o acesso a um museu, a um teatro, a um campo de futebol ou ginásio esportivo públicos dar-se-á nos termos regentes da utilização dos serviços.⁴²

Dessa forma, os bens de uso comum cumprem com sua “função social” ao garantir o seu desfrute, individual e igualmente, por toda a coletividade sem distinção, ou ato administrativo que o permita. Os bens de uso especial têm sua utilização de forma direta e imediata pelos entes públicos e seus agentes, independentemente de autorização, com o uso pela coletividade ocorrendo na forma de usuários dos serviços prestados pelas entidades em questão, cumprindo sua função social ao atender as finalidades que lhe foram inicialmente destinadas.

⁴¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Gestão jurídica do patrimônio imobiliário do poder público. *Cadernos Fundap*, v. 9, n. 17, p. 55-65, 1989, p. 59.

⁴² MELLO, C. A. B. de. *Curso de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 947 e 951.

O exposto poderia dar a entender uma isenção do cumprimento da função social pelos bens públicos, mas não acreditamos que seja o caso. Nos alinhamos ao posicionamento de Rocha,⁴³ segundo o qual as problemáticas de compatibilidade entre o regime público e aplicação da função social não isentam os bens públicos de cumprir com a mesma. Em um Estado de Direito, é esperado que a Administração Pública, tal qual seus bens, esteja submetida às disposições normativas, descabendo qualquer atuação fora ou acima da norma. Conseqüentemente, sendo a função social um princípio constitucional e uma exigência legal para regularidade do direito de gozo de propriedade, não é razoável simplesmente isentá-los.

Logo, a questão da função social x fim específico de bem público não resulta na isenção destes. O que efetivamente ocorre é a exigência de uma avaliação da destinação original afetada ao bem público em questão previamente à vinculação do bem à função social, a fim de averiguar a compatibilidade da destinação específica do bem a esta. Em outras palavras, os bens públicos devem cumprir tanto com sua própria destinação quanto com a função social – neste caso, novamente, materializada na RL. Quando encontrado conflito entre um interesse estatal de descumprir com a função social com fundamento em outro interesse público, é necessária uma análise do caso concreto e uma ponderação, devendo prevalecer o interesse público primário de maior valor no fato jurídico em questão⁴⁴ – aprofundaremos neste ponto no tópico 5.

4.2 Aplicação do instituto de Reserva Legal em imóveis rurais públicos

Visto o exposto, fica claro que a explicitação do CODF sobre a aplicação de RLs sobre imóveis rurais foi muito bem-vinda, visto que resolveu um debate doutrinário e firmou a devida amplitude de aplicação do instituto da RL. Pode-se identificar que essa disposição possui três fundamentos jurídicos centrais: (i) dimensão ambiental da função social da propriedade rural (arts. 5º, XXIII, e 186, II, CF/88 e art. 1.228, §1º, CC); (ii) dever do poder público de defender e garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*, CF/88); e (iii) obrigação do poder público de definir e defender áreas especialmente protegidas (art. 225, III, CF/88). Esse amplo rol de deveres impõe, sem qualquer dúvida, a obrigação de manter RL em seus imóveis rurais como a norma, e seu descumprimento, uma excepcionalidade que deve ser fundamentada.

Assim, tal qual os imóveis rurais privados, os imóveis rurais públicos devem registrar a RL junto ao órgão competente (art. 18, *caput*, do CODF), manter a RL

⁴³ ROCHA, S. L. F. da. *Função social da propriedade pública*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

⁴⁴ *Ibidem*.

nos percentuais previstos pela lei, atuando proativamente para defendê-la e não a desmatar (art. 12, *caput*, e art. 17, *caput*, do CODF), e garantir que qualquer uso da área de RL esteja conforme seu regime de proteção, seja para fins econômicos ou de consumo próprio (art. 17, §1º, do CODF).

Há, de fato, exceções para o cumprimento da RL, como trataremos no próximo tópico, mas vale adiantar dois pontos: independentemente da exceção, seja por disposição direta da lei, seja por verificação do caso concreto, a isenção de manter RL deverá estar necessariamente fundamentada em outro interesse público, que prevaleceu sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em outras palavras, o descumprimento de RL apenas pode ocorrer excepcionalmente diante da devida fundamentação em outro interesse público específico, o qual deverá ser demonstrado, jamais pelo interesse próprio do Estado, ou sob fundamentação do interesse público de maneira geral.

Ademais, exceções para o cumprimento da RL, no caso de bens públicos, devem ocorrer apenas nos bens de uso comum e especial, tendo em vista que são as classes que possuem destinações específicas capazes de afastar a obrigação de manter RL. Os bens dominicais, como os bens privados, ao não possuírem uma utilidade pública além de seu caráter patrimonial e do interesse público geral que guia sua utilização, não possuem justificativa razoável para se isentarem de manter sua devida RL.

Conclui-se que a explicitação do CODF sobre as RLs em imóveis rurais públicos resolveu um debate doutrinário, consolidando a obrigação do instituto sobre todos os imóveis rurais. Baseada na função social da propriedade, na defesa do meio ambiente e na proteção de áreas especialmente protegidas, a norma impõe a manutenção das RLs para todos os imóveis rurais nos percentuais da lei. Exceções só são permitidas em casos específicos e fundamentados em interesses públicos, sendo os bens dominicais obrigados a seguir a norma sem exceções, enquanto os de uso comum e especial podem ter flexibilizações justificadas.

5 Isenções de Reserva Legal: conflitos de interesses públicos e a aplicação da necessária ponderação de interesses

Apesar da amplitude da aplicação do instituto da RL, o CODF estabelece algumas isenções. Em seu art. 12, §§6º a 8º, a lei determina que os empreendimentos de abastecimento público de água e tratamento de esgoto não estão sujeitos à constituição de RL e que não será exigida RL sobre as áreas adquiridas ou desapropriadas por detentor de concessão, permissão ou autorização para exploração de potencial de energia hidráulica, nas quais funcionem empreendimentos de geração

de energia elétrica, subestações ou onde sejam instaladas linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica, e para implantação e ampliação de capacidade de rodovias e ferrovias.

É preciso apontar que os dispositivos mencionados tiveram uma inclusão extremamente polêmica no CODF, isso porque não foi fornecida, seja no texto da lei, seja durante sua elaboração, qualquer justificativa técnica para tais isenções, sofrendo, assim, extensas críticas pela comunidade científica. A problemática se aprofunda ao reconhecer, como trazido ao longo do texto, que o único critério adotado pela lei para aplicação da RL é que as propriedades sejam imóveis rurais, desvinculando sua aplicação da atividade exercida neles, sendo que um dos grandes argumentos adotados pelos setores favorecidos por essas isenções seria de que a RL está relacionada à utilização agropecuária do imóvel, entendimento claramente errôneo e infundado.⁴⁵

Ademais, as isenções criaram, de fato, um contexto de tratamento diferenciado entre titulares de imóveis rurais, sem qualquer proporcionalidade em tal discriminação, violando com isso o princípio da isonomia.⁴⁶

Inobstante as críticas apresentadas, as disposições da norma foram entendidas como constitucionais no âmbito da ADI nº 4.901/DF. No voto do ministro Luiz Fux, este alegou que, mesmo que fosse a escolha do legislador flexibilizar a conservação de biomas, tal ato teria respaldo constitucional por razões fundamentais. Seriam, assim, os benefícios decorrentes em relação ao cumprimento dos objetivos constitucionais relacionados à provisão de serviços de energia elétrica, à utilização da energia de cursos de água (art. 21, XII, b, CF/88), à exploração de recursos de energia hidráulica (art. 176, CF/88), à garantia do direito ao transporte (art. 6º, CF/88) e à integração das diversas regiões do país (art. 43, §1º, I, CF/88).

O ministro Ricardo Lewandowski seguiu na mesma linha de Fux, argumentando haver embasamento fático ou jurídico para que tais empreendimentos não constituam RL, uma vez que, se necessário, a instalação de serviço público em tais áreas pode, perfeitamente, compensar a medida equivalente para redução do dano, não havendo, assim, inconstitucionalidade.

Vê-se, assim, que o STF confirmou o entendimento exposto no tópico anterior. As isenções apresentadas na lei, mesmo que sem fundamento técnico, têm embasamento constitucional em outros interesses públicos que o legislador entendeu se sobrepõem ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Esse entendimento fortalece a ideia de que outros bens públicos de uso comum e especial, além dos casos da lei, podem ter sua obrigação de manter RL afastada no caso de sua

⁴⁵ ROCHA, L. F. Art. 12. In: MILARÉ, Édís et al. *Lei Florestal: uma análise após 10 anos*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

⁴⁶ *Ibidem*.

destinação original não a comportar, o que, diante do exposto no tópico anterior, não consistiria em um uso irregular do bem, já que a concretização das utilidades públicas inicialmente afetadas a estes garantiria que a sua respectiva “função social” estaria sendo cumprida.

Pereira e D’Oliveira apoiam essa conclusão. Segundo os autores, como as pessoas de direito público e privado têm diferenças essenciais, não há que se reconhecer o caráter absoluto do dever de manter RL que estão submetidas as pessoas de direito privado às de público, havendo casos em que não é lógico demandar o cumprimento da RL. Os doutrinadores elencam outra hipótese, além dos casos da lei: quando há áreas já sob outro regime de proteção, como uma unidade de conservação, por exemplo, não é lógico demandar uma sobreposição de áreas protegidas.⁴⁷

Uma ressalva deve ser feita a esse entendimento. Apesar de nos alinharmos ao mesmo, a isenção sobre outros tipos de áreas protegidas não é geral. Esta apenas pode ocorrer nos casos em que o regime de proteção destas é igual ou maior que o das RLs, de acordo com os arts. 17 a 24 do CODF;⁴⁸ do contrário, haveria um descompasso que viciaria a isenção em questão. Ademais, segundo os autores, quando tratamos de bens públicos, há outros direitos fundamentais de interesse da coletividade que podem colidir com a RL, cabendo nesses casos uma ponderação de interesses que pode acabar flexibilizando o dever de manter a RL.⁴⁹

Entende-se como ponderação de interesses a aplicação do princípio da proporcionalidade ou razoabilidade em casos de colisão de interesses, visando verificar nas condições concretas qual o interesse em disputa que deverá prevalecer considerando o benefício geral. Em outras palavras, será averiguado qual decisão causará um menor impacto ou mal menor,⁵⁰ sendo essencialmente um axioma⁵¹ do exercício da função administrativa diante da supremacia do interesse público.⁵²

Dessa forma, podem-se verificar como perspectivas de isenção de RL as hipóteses legais, nas quais, ao menos em teoria, o legislador já realizou uma ponderação entre o meio ambiente ecologicamente equilibrado e os outros

⁴⁷ PEREIRA, Marcio Silva; D’OLIVEIRA, Rafael Lima Daudt. Art. 17. In: MILARÉ, Édís et al. *Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e do Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

⁴⁸ FINK, D. R. Art. 66. In: MILARÉ, Édís et al. *Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e do Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ COSTA, Ilton Garcia da; PASCHOAL Gustavo Henrique. Supremacia do Interesse Público e a Ponderação de Interesses na Visão da Administração Pública Municipal: a aplicação da reserva do possível na judicialização da saúde. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 109, n. 1019, p. 73-91, set. 2020.

⁵¹ Axioma é uma premissa considerada evidente e verdadeira.

⁵² DAL POZZO, Augusto Neves; DA ROCHA, Sílvia Luis Ferreira. *Curso de Direito Administrativo*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024. p. 55.

interesses públicos em questão. A isenção sobre outras áreas protegidas, na qual não há um conflito de interesse, e sim a função da RL já estar sendo suprida, torna desnecessária sua aplicação; ademais, a isenção de RL sobre bens públicos de uso comum e especial em que se verificar, no caso concreto, uma incompatibilidade dos seus fins públicos originais com o meio ambiente ecologicamente equilibrado, materializado no instituto da RL.

Importante ressaltar, novamente, que essas hipóteses são uma excepcionalidade que impreterivelmente deve estar rigorosamente fundamentada. Sendo que tal fundamentação não pode se embasar apenas na utilidade pública de maneira teórica, deve ser comprovada na prática a incapacidade do bem público de comportar o cumprimento de ambos os interesses públicos em questão. Do contrário, conforme demonstrado, o uso do bem estará irregular por descumprimento da dimensão ambiental de sua função social e do dever do poder público de zelar pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em outras palavras, trata-se de uma disposição restrita, que deve ser aplicada com cautela, jamais sendo estabelecida sem serem exauridas todas as perspectivas de cumprimento com a obrigação de manter a RL.

6 Restrição da isenção de Reserva Legal sobre hidrelétricas: análise do posicionamento do INEA-RJ e posicionamentos doutrinários

O último aspecto a ser tratado se refere à extensão da isenção de manter RL em áreas adquiridas ou desapropriadas por detentor de concessão, permissão ou autorização para exploração de potencial de energia hidráulica, nas quais funcionem empreendimentos de geração de energia elétrica, subestações ou onde sejam instaladas linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica, estabelecida no art. 12, §7º, do CODF. Conforme comentado no tópico anterior, a isenção das áreas de empreendimentos de geração elétrica se baseia no confronto de dois interesses públicos, o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a produção energética, sendo uma opção do legislador valorizar a geração energética em favor do meio ambiente.

Contudo, as áreas abarcadas por esse tipo de atividade são extremamente extensas, ocupando toda a extensão de seu reservatório – a Usina de Itaipu, por exemplo, ocupa uma área de 1.350 km².⁵³ Ocorre que não necessariamente a integralidade dessa área é utilizada para a produção direta de energia, devendo, assim, ser questionado: a isenção de RL se estende por toda a área ocupada pela

⁵³ ITAIPU BINACIONAL. *Itaipu em números*. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/itaipu-em-numeros>. Acesso em: 25 jun. 2024.

usina ou apenas os locais ocupados por infraestruturas de efetiva produção de energia, excluindo-se, assim, prédios administrativos, por exemplo?

Esse questionamento demonstra a tendência do Código Florestal em não regulamentar especificamente várias de suas disposições. A lei determina que não “será exigida Reserva Legal relativa às áreas (...), nas quais funcionem empreendimentos de geração de energia elétrica, subestações ou sejam instaladas linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica”. Especificando, assim nos parece, que a disposição se aplica às áreas em que efetivamente funcionem empreendimentos de geração de energia elétrica, não sobre a integralidade das áreas abarcadas pelas usinas.

Machado, vale destacar, é um dos poucos doutrinadores que tratam dessa questão que se alinha a esse entendimento. Segundo o doutrinador, como a isenção de RL se restringe às áreas adquiridas ou desapropriadas nas quais funcionem os empreendimentos de geração elétricas e subestações, as concessionárias apenas gozam de isenção sobre as áreas diretamente ligadas à geração e distribuição de energia; logo, não se estende aos imóveis não destinados a essas específicas finalidades.⁵⁴

O Instituto Estadual do Meio Ambiente (INEA) do estado do Rio de Janeiro tem igualmente aplicado essa interpretação da norma. No Parecer TMD nº 21/2015 (Anexo I), a Procuradoria do INEA se manifestou sobre a interpretação do art. 12, §7º, do CODF. O órgão entendeu que, para uma área ser dispensada de manter RL, nela deve estar instalada uma das três estruturas mencionadas na lei (empreendimentos de geração de energia elétrica, subestações ou linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica), sendo que tais estruturas devem estar relacionadas diretamente à exploração de potencial de energia hidráulica.

O parecer aponta, ainda, que a norma não utiliza o termo “imóvel” para se referir ao espaço desobrigado, e sim “área”, elemento de grande importância, por ser normal que o espaço ocupado especificamente por essas estruturas componha apenas uma parcela do imóvel em si. Ademais, a adoção do termo não pode ser descartada ao interpretar a lei, visto que esta não usou o termo “área” e “imóvel” como sinônimos. Consequentemente, o termo “área” se refere apenas aos locais ocupados pelas estruturas em questão, não todas as propriedades no imóvel.

Considerando as conclusões estabelecidas ao longo do texto, entendemos não haver outra interpretação da lei senão a mais restritiva, adotada por Machado e pelo INEA-RJ. Se a isenção das áreas onde funcionam estruturas de produção de energia elétrica se fundamenta na valorização da geração energética em favor do meio ambiente, não há fundamento constitucional para uma amplitude integral da isenção.

⁵⁴ MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 28. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022.

Aplicando o princípio da razoabilidade, não é lógico permitir tamanha extensão, como estabelecemos nos trechos anteriores. Se um bem público com destinação específica é capaz de cumprir com sua finalidade original e manter a RL, ele não apenas pode, mas deve fazê-lo, conforme as disposições constitucionais. Do contrário, não há outra forma de interpretar tal uso senão irregular.

Conclusão

Em conclusão, a imposição da obrigatoriedade de manter uma Reserva Legal em bens públicos, conforme estabelecido pelo Código Florestal, representa um importante avanço na proteção do meio ambiente e na promoção de um uso sustentável das terras rurais do Brasil. O reconhecimento de que tanto bens públicos quanto privados devem observar essa norma reflete o princípio da igualdade e a responsabilidade do Estado em zelar pelo meio ambiente em benefício das gerações futuras. Nesse sentido, a norma fundamenta-se em três pilares jurídicos principais – a função social da propriedade, a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado e a proteção de áreas especialmente protegidas –, sendo que a análise da função social da propriedade, especialmente no que diz respeito à conservação do meio ambiente e ao desenvolvimento equilibrado, destaca a relevância do instituto como um mecanismo de proteção ambiental.

Embora existam exceções previstas para empreendimentos específicos, como os de abastecimento público e geração de energia elétrica, estas só se justificam por razões de interesse público devidamente fundamentadas, e não por conveniências administrativas ou econômicas. Ademais, a isenção de RL em bens públicos deve ser tratada com rigor, aplicando-se apenas em situações nas quais a finalidade pública do bem se sobreponha à necessidade de preservação ambiental, sempre embasada em uma análise criteriosa.

No caso específico das hidrelétricas, a interpretação restritiva é necessária, limitando a isenção de RL às áreas diretamente ocupadas pelas infraestruturas de produção e distribuição de energia. Assim, outras partes dos imóveis devem cumprir com a obrigação de manter RL, garantindo a proteção ambiental conforme os princípios constitucionais.

Em regra, a manutenção da Reserva Legal é exigida de maneira generalizada; porém, a lei florestal e uma análise sistemática da regulação brasileira permitem exceções, mas estas devem ser cuidadosa e rigorosamente fundamentadas. A interpretação restritiva de tal autorização, especialmente em relação às áreas utilizadas para geração de energia elétrica, indica que o compromisso com a sustentabilidade deve ser mantido mesmo em face de necessidades de desenvolvimento.

A implementação adequada do CODF pelos titulares de bens públicos reforça a importância da preservação ambiental em imóveis rurais, impondo a manutenção das

RLs como regra e permitindo exceções apenas em casos devidamente justificados por outros interesses públicos prevalentes. Essa abordagem visa assegurar um equilíbrio entre desenvolvimento e sustentabilidade, respeitando a função social da propriedade e os deveres do poder público em prol de um meio ambiente equilibrado. Portanto, garantir a integridade do instituto de RL nos bens públicos, tanto quanto nos bens privados, é fundamental não apenas para o cumprimento da legislação ambiental, mas também para a construção de uma sociedade mais justa e ecologicamente equilibrada.

Obligation to maintain Legal Reserve in public assets: analysis of the extent of its application and its exemptions

Abstract: The present article discusses the importance and challenges of implementing the Legal Reserve (RL) in public rural properties in Brazil, as established by the Federal District Forest Code (CODF). The RL requires the maintenance of areas of native vegetation, promoting a balanced environment. The CODF extends this obligation to all rural properties, regardless of whether they are public or private. The study addresses the relevance of RL on public lands, highlighting the historical uncertainties about the State's obligation and the clarification brought by the CODF. The research, based on a review of legal literature and documentary analysis, explores these areas' management and conservation policies, in addition to examining permitted exceptions, especially in the context of hydroelectric projects. The conclusion highlights that the mandatory RL in public goods reflects constitutional principles of equality and environmental responsibility, emphasizing the need for a rigorous and well-founded application of exceptions to guarantee sustainable and balanced development.

Keywords: Legal Reserve. Weighting. Social Function. Public Goods. Hydroelectric.

Referências

- ANTUNES, Paulo Bessa. *Comentários ao novo Código Florestal*: Lei nº 12.651/12: atualizado de acordo com a Lei nº 12.727/12. São Paulo: Atlas, 2014.
- C. FILHO, José dos Santos *Manual de Direito Administrativo*. 38. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2024.
- COSTA, Ilton Garcia da; PASCHOAL Gustavo Henrique. Supremacia do Interesse Público e a Ponderação de Interesses na Visão da Administração Pública Municipal: a aplicação da reserva do possível na judicialização da saúde. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 109, n. 1.019, p. 73-91, set. 2020.
- DAL POZZO, Augusto Neves; DA ROCHA, Sílvio Luís Ferreira. *Curso de Direito Administrativo*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.
- DE CARVALHO, E. F. *Curso de Direito Florestal Brasileiro*. 2. ed. Juruá: Curitiba, 2015.
- DI PIETRO, M. S. Z. Gestão jurídica do patrimônio imobiliário do poder público. *Cadernos Fundap*, v. 9, n. 17, p. 55-65, 1989.
- FERRAZ JR, Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. 11. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2019.
- FINK, D. R. Art. 66. In: MILARÉ, Édís et al. *Novo código florestal*: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e do Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

- GRANZIERA, M. L. M. *Direito ambiental*. São Paulo: Foco, 2019.
- LIMA, Leandro Henrique Mosello. *Manual de Direito Florestal*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.
- MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 28. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022.
- MACHADO, P. A. L. *Legislação florestal (Lei 12.651/2012): competência e licenciamento ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MARRARA, Thiago. Uso de bem público. In: NUNES JR, V. S. et al. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2022. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/31/edicao-1/uso-de-bem-publico>. Acesso em: 02 maio 2024.
- MELLO, C. A. B. de. *Curso de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2015.
- MILARÉ, É. *Direito do ambiente*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.
- PEREIRA, Marcio Silva; D'OLIVEIRA, Rafael Lima Daudt. Art. 17. In: MILARÉ, Édís et al. *Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e do Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. Barueri: Grupo GEN, 2021.
- ROCHA, L. F. Art. 12. In: MILARÉ, Édís et al. *Lei Florestal: uma análise após 10 anos*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.
- ROCHA, S. L. F. da. *Função social da propriedade pública*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- SILVA, José Afonso da. *Direito constitucional ambiental*. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.
- COSTA, Ilton Garcia da; PASCHOAL Gustavo Henrique. Supremacia do Interesse Público e a Ponderação de Interesses na Visão da Administração Pública Municipal: a aplicação da reserva do possível na judicialização da saúde. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 109, n. 1.019, p. 73-91, set. 2020.
- ZAVASCKI, T. A. A tutela da posse na Constituição e no novo Código Civil. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, 2005. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/6723/A_Tutela_da_Posse_na_Constitui%c3%a7%c3%a3o.pdf. Acesso: 27 ago. 2023.
- ITAIPU BINACIONAL. *Itaipu em números*. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/itaipu-em-numeros>. Acesso em: 25 jun. 2024.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

VALLE, Victor Esteves Najjar; GOMES, Luiza Severiano Torturelli; RIBEIRO FILHO, Sérgio Luiz. Obrigação de manter Reserva Legal em bens públicos: análise da extensão de sua aplicação e suas isenções. *Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF*, Belo Horizonte, ano 13, n. 26, p. 211-236, jul./dez. 2024.
