

## TEXTO PARA DISCUSSÃO

# ANÁLISE NORMATIVA DO ACESSO DE ANIMAIS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE PARA DESSEDENTAÇÃO, ALTERNATIVAS E CUSTOS

LEONARDO MUNHOZ  
GUSTAVO PALAURO  
LEILA HARFUCH

Este estudo tem como objetivo analisar a possibilidade normativa do acesso de gado em Área de Preservação Permanente (APP), para finalidade exclusiva de dessedentação e, por consequência, reduzir custos com infraestrutura. Igualmente, busca explorar outras alternativas de dessedentação e seus custos para implementação.

## 1. POSSIBILIDADES DE INTERVENÇÃO EM APP

Desde do Código Florestal de 1965<sup>1</sup>, o ordenamento Brasileiro permite que intervenção/ supressão em Área de Preservação Permanente (APP) se dê com base em 3 casos excepcionais:

- Utilidade pública;
- Interesse social;
- Baixo impacto ambiental.

O acesso do gado para dessedentação em APP é caracterizado como atividade de baixo impacto ambiental. Porém, este caso atípico sofreu modificações de interpretação durante a evolução legislativa, conforme demonstrado nas seções a seguir.

<sup>1</sup> Ver artigo 4, § 7º da Lei Federal nº4.771/1965.

## 2. HISTÓRICO (CÓDIGO FLORESTAL REVOGADO E RESOLUÇÃO CONAMA 369/2006)

No Código Florestal revogado<sup>2</sup> havia uma breve menção aos casos de supressão e intervenção em APP. O assunto foi de fato regulamentado por meio da Resolução CONAMA 369/2006, a qual dispunha de forma detalhada sobre os casos excepcionais de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental de intervenção ou supressão de APP.

Na seção de baixo impacto ambiental, a resolução listava taxativamente as seguintes atividades:

I- Abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso de água, ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar;

II- Implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;

III - Implantação de corredor de acesso de pessoas e animais para obtenção de água;

IV - Implantação de trilhas para desenvolvimento de ecoturismo;

V - Construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro;

VI - Construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais da região amazônica ou do Pantanal, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores;

VII - Construção e manutenção de cercas de divisa de propriedades;

VIII - Pesquisa científica, desde que não interfira com as condições ecológicas da área, nem enseje qualquer tipo de exploração econômica direta, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável;

IX - Coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, desde que eventual e respeitada a legislação específica a respeito do acesso a recursos genéticos;

X - Plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais em áreas alteradas, plantados junto ou de modo misto;

XI - Outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventual e de baixo impacto ambiental pelo conselho estadual de meio ambiente.<sup>3</sup>

Outro ponto positivo da Resolução foi a criação de um procedimento administrativo, por meio do qual o produtor poderia fazer essas intervenções. Em outras palavras, mesmo sendo intervenções permitidas na Lei, o produtor deveria apresentar ao órgão ambiental estadual competente um pedido motivado, o qual era submetido à análise e, conseqüentemente, trazia certa segurança jurídica na autorização.

<sup>2</sup> Idem supra.

<sup>3</sup> Artigo 11, Resolução CONAMA 369/2006.

### 3. NOVO CÓDIGO FLORESTAL

Atualmente, o Novo Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012) continua permitindo intervenção/ supressão de baixo impacto ambiental em APP. Logo é possível haver corredores dentro das áreas ciliares para o gado chegar até a água.

**“Artigo 9: É permitido o acesso de pessoas e animais às Áreas de Preservação Permanente para obtenção de água e para realização de atividades de baixo impacto ambiental<sup>4</sup>.”**

Entretanto, diferentemente do que ocorria na vigência do Código Florestal anterior e na regulamentação CONAMA de 2006, que previa a existência de um procedimento administrativo próprio para autorizar a intervenção, com o advento no novo Código Florestal, não há mais uma regulamentação específica no assunto, gerando assim insegurança jurídica no tema.

### 4. INSEGURANÇA JURÍDICA

Conforme demonstrado acima, com o Novo Código Florestal, apesar do acesso ser teoricamente autorizado para finalidade de dessedentação animal, o tema carece de regulamentação.

Os pontos de maior incerteza por omissão na legislação são:

- Qual é a diferença entre a dessedentação de animais e a prática de pecuária dentro de APP, a qual é proibida?
- Qual a é metragem do corredor de acesso? Há algum limite?
- Deve haver cercamento da APP e do corredor?
- Há algum procedimento administrativo do órgão ambiental para autorização de intervenção, supressão e/ ou manutenção de corredores já existentes?
- Caso o produtor não tenha um corredor existente, pode solicitar a supressão ao órgão ambiental, mediante autorização?

A única forma de reduzir a insegurança jurídica seria criar uma regulamentação que defina as regras para o acesso de animais para dessedentação em APP, respondendo às perguntas acima.

Dessa forma, é imperativo que essas questões sejam regulamentadas de forma clara (i.e., com Decretos, Resoluções e/ou Portarias), reduzindo a insegurança jurídica existente e a discricionariedade dos órgãos ambientais neste tema.

<sup>4</sup> Lei Federal nº 12.651/2012.

## 5. POSSIBILIDADE DE AUTOS DE INFRAÇÃO, CRIME AMBIENTAL E JURISPRUDÊNCIA

Mesmo que o acesso de animais seja permitido por Lei, há a possibilidade de autuação por degradação de APP, já que, com a falta de regulamentação, há uma linha tênue entre a caracterização de acesso para dessedentação. Ela é permitida com o desenvolvimento de atividade de pecuária em APP, que constitui não somente infração administrativa, como também responsabilização na esfera cível e criminal.

Deve-se atentar que o uso irregular de APP está tanto previsto na Lei de crimes ambientais<sup>5</sup>, assim como no Decreto Federal de infrações administrativas ambientais<sup>6</sup>, com multa média de R\$ 5 mil por hectare. Vale ressaltar que este valor pode variar de acordo com o estado.

Neste sentido, é possível encontrar multas e processos judiciais sobre este tema tanto em São Paulo, quanto no Mato Grosso do Sul, em que o acesso foi identificado como atividade de pecuária em APP. As multas foram aplicadas principalmente devido à falta de cercamento da APP, fazendo com que o gado andasse livremente na área de proteção, pisoteando a vegetação e causando degradação ambiental. Esta avaliação do estado de degradação da APP é feita pelo fiscal do órgão ambiental competente e/ou Polícia Ambiental de acordo com critérios objetivos e subjetivos.

Assim, para evitar a responsabilização por uso irregular de APP devido à criação de gado, é apropriado que a APP e o corredor estejam devidamente cercados.

Igualmente, destacamos que o acesso de gado em APP, como já demonstrado, é uma modalidade excepcional por se caracterizar como baixo impacto ambiental. Portanto, o acesso não pode estar degradando tanto vegetação quanto o corpo hídrico, do mesmo modo que não pode ser área de pastagem de gado. O uso é exclusivo para dessedentação.

Por fim, analisando brevemente a jurisprudência no tema, podemos observar processos julgados no Tribunal de Justiça de São Paulo, em que há o entendimento que o acesso para dessedentação de animais é permitido por Lei e, portanto, deve ser concedido. Como exemplo, há o julgado abaixo do Desembargador Paulo Ayrosa:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO DIREITO DE VIZINHANÇA AÇÃO DE DANO INFECTO ANTECIPAÇÃO DE TUTELA CONCEDIDA, PARA QUE O RÉU PROVIDENCIE A INSTALAÇÃO DE CERCA A 10 METROS DE DISTÂNCIA DA BIFURCAÇÃO DE UM CÓRREGO QUE DIVIDE AS PROPRIEDADES DAS PARTES, PROIBINDO QUE SEU GADO ACESSE REFERIDO CÓRREGO NA MESMA ÁREA OBSERVAÇÃO AO

<sup>5</sup> Ver artigo 38 da Lei. Federal nº 9.605/1998 “Destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção: Pena - detenção, de um a três anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente. Parágrafo único. Se o crime for culposo, a pena será reduzida à metade”

<sup>6</sup> Ver artigo 48 do Decreto Federal nº 6.514/2008 “Impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas ou demais formas de vegetação nativa em unidades de conservação ou outras áreas especialmente protegidas, quando couber, área de preservação permanente, reserva legal ou demais locais cuja regeneração tenha sido indicada pela autoridade ambiental competente: Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), por hectare ou fração.”

DISPOSTO NO ART. 9º, DA LEI 12.651/2012 NECESSIDADE DE REFORMA PARCIAL DA DECISÃO AGRAVADA RECURSO PROVIDO EM PARTE. Considerando-se que, nos termos do art. 9º da Lei nº 12.651/2012, é permitido o acesso de pessoas e animais às Áreas de Preservação Permanente para obtenção de água e realização de atividades de baixo impacto ambiental, e que é público e notório o problema de abastecimento de água em diversas regiões do Estado de São Paulo, por falta de chuvas, o que pode ter causado a diminuição do curso d'água no córrego que faz divisa com as propriedades das partes, é necessária a reforma parcial da decisão agravada, apenas para autorizar que o gado do recorrente acesse o curso d'água localizado na bifurcação do córrego, uma vez apresentada prova inequívoca pelo réu de suas alegações" (g.n.) (TJ-SP, Agravo de Instrumento nº 2231032-20.2014.8.26.0000, Relator: Paulo Ayrosa, 23/06/2015)<sup>7</sup>

## 6. PONTOS DE ATENÇÃO

Adicionalmente, deve-se destacar que o Novo Código Florestal dispensa a APP para as seguintes situações<sup>8</sup>:

- Entorno de reservatórios artificiais de água que não decorram de barramento ou represamento de curso d'água naturais;
- Acumulações naturais ou artificiais de água com superfícies inferiores a um (1) hectare, somente no caso das APPs das modalidades de (i) lagos/lagoas e (ii) entorno de reservatórios d'águas artificiais decorrente de barramento ou represamento.

## 7. LEGISLAÇÕES ESTADUAIS

Com referência ao acesso de gado em APP das legislações estaduais analisadas, somente nos Estados do Mato Grosso do Sul, São Paulo e Minas Gerais, foram identificadas menções expressas do tema, praticamente reproduzindo o artigo 9 do Código Florestal.

MS<sup>9</sup>: "Artigo 12, § 1º: É permitido o acesso de pessoas e de animais às Áreas de Preservação Permanente, para obtenção de água e para realização de atividades de baixo impacto ambiental"

<sup>7</sup> Ver também: TJ-SP, Agravo de Instrumento nº 0109077-90.2013.8.26.0000, Relator: Álvaro Passos, 15/05/2014.

<sup>8</sup> Ver artigo 4, § 1º e § 4º da Lei Federal nº 12.651/2012.

<sup>9</sup> MATO GROSSO DO SUL, Decreto Estadual nº 13977/2014.

SP<sup>10</sup>: "Artigo 20: É permitido o acesso de pessoas e animais às Áreas de Preservação Permanente para obtenção de água e para realização de atividades de baixo impacto ambiental.

§ 1º - Os critérios para tal acesso devem ser previstos no Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas do PRA, incluindo as medidas para se evitar a degradação da vegetação nativa existente" (g.n.)<sup>11</sup>

MG<sup>12</sup>: "Artigo 13: É permitido o acesso de pessoas e animais às APPs para obtenção de água e para realização de atividades de baixo impacto ambiental."

Dessa forma, fica evidente que o acesso de gado à água é uma atividade de baixo impacto, sendo permitido por Lei. Porém, assim como na legislação federal, sofre da falta de regulamentação e insegurança jurídica.

Neste sentido, vale destacar o caso de SP, que detalha melhor a necessidade de prever informações dos acessos no Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e/ ou Alteradas (PRADA), dentro do escopo do Programa de Regularização Ambiental (PRA), caso o proprietário tenha que regularizar ambientalmente sua propriedade (já possua APP degradada e/ou déficit de Reserva Legal de áreas convertidas até 22/07/2008).

## **8. ANÁLISE NORMATIVA DA GESTÃO E USO DOS RECURSOS HÍDRICOS**

Com relação à infraestrutura alternativa para dessedentação de animais, como bombeamento de água ou poços, deve-se atentar que dependendo da forma do uso da água, há necessidade de outorga.

A outorga nada mais é que um ato do poder público consentindo o direito de uso do recurso hídrico e assegurando o controle quantitativo e qualitativo. Esta concessão é sempre necessária no caso de derivação ou captação, extração de água de aquífero para processo produtivo, lançamento de efluentes, aproveitamento do potencial energético e outros usos que alterem o regime, quantidade ou qualidade da água.

Assim, dependendo da estrutura de captação que será implantada, que modifique o regime, qualidade ou quantidade da água, o produtor deve avaliar se há necessidade de outorga do órgão responsável.

<sup>10</sup> SÃO PAULO, Lei Estadual nº 15.684/2015.

<sup>11</sup> O Estado de São Paulo já tinha este acesso devidamente regulamentado por meio do Decreto Estadual nº49.566, de 25/04/2005, que possuía o mesmo conteúdo da já analisada Resolução CONAMA 369/2006. Porém, com o advento do novo Código Florestal e da legislação de PRA paulista, este dispositivo foi tacitamente revogado.

<sup>12</sup> MINAS GERAIS, Lei Estadual nº 20.922/2013.

A falta de outorga também caracteriza infração ambiental<sup>13</sup>; e a poluição de recursos hídricos, não é reconhecida somente uma infração administrativa, mas sim um crime ambiental<sup>14</sup>.

## 9. ALTERNATIVAS E CUSTOS PARA O ACESSO DE ANIMAIS EM APP PARA DESSEDENTAÇÃO

Esta seção apresenta uma análise de custos para cercamento de APPs, de forma que o acesso do gado à água seja considerado de baixo impacto ambiental.

Com base nas informações do Anualpec<sup>15</sup>, que apresenta dados de preços e custos relacionados à atividade pecuária, verificou-se a possibilidade de construção de cercas com base em três diferentes tipos de mourões: de aço, de eucalipto tratado e de madeira de lei. Dentre essas, a última apresentou o dobro do custo das demais, fato que dificulta a sua implantação por parte dos produtores. Por essa razão, passa-se a analisar o cercamento com mourões de aço e eucalipto tratado conforme os dados da tabela abaixo.

**Tabela 1:** Custo de implantação de cerca convencional (R\$/km) - 2015

		<b>SP - 4 Fios - Arame Liso</b>	<b>MG - 4 Fios - Arame Farpado</b>	<b>MS - 5 Fios - Arame Liso</b>	<b>MT - 5 Fios - Arame Liso</b>	<b>PA - 5 Fios - Arame Liso</b>	<b>BA - 5 Fios - Arame Liso</b>
<b>Mourão de aço</b>	Materiais	R\$ 6.943,12	R\$ 9.438,27	R\$ 5.840,50	R\$ 6.311,57	R\$ 5.877,54	R\$ 6.810,54
	Mão de Obra	R\$ 1.584,00	R\$ 1.760,00	R\$ 1.584,00	R\$ 1.496,00	R\$ 1.584,00	R\$ 1.584,00
	<b>Total</b>	<b>R\$ 8.527,12</b>	<b>R\$ 11.198,27</b>	<b>R\$ 7.424,50</b>	<b>R\$ 7.807,57</b>	<b>R\$ 7.461,54</b>	<b>R\$ 8.394,54</b>
<b>Eucalipto tratado</b>	Materiais	R\$ 5.857,03	R\$ 6.345,69	R\$ 4.609,10	R\$ 6.202,57	R\$ 5.851,51	R\$ 4.977,04
	Mão de Obra	R\$ 2.904,00	R\$ 3.080,00	R\$ 2.640,00	R\$ 2.464,00	R\$ 2.640,00	R\$ 2.640,00
	<b>Total</b>	<b>R\$ 8.761,03</b>	<b>R\$ 9.425,69</b>	<b>R\$ 7.249,10</b>	<b>R\$ 8.666,57</b>	<b>R\$ 8.491,51</b>	<b>R\$ 7.617,04</b>

Fonte: Anualpec – FNP (2015)

<sup>13</sup> Ver Lei 9.433/1997, Artigo 49: "Constitui infração das normas de utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos: I - derivar ou utilizar recursos hídricos para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de direito de uso; II - iniciar a implantação ou implantar empreendimento relacionado com a derivação ou a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, que implique alterações no regime, quantidade ou qualidade dos mesmos, sem autorização dos órgãos ou entidades competentes; IV - utilizar-se dos recursos hídricos ou executar obras ou serviços relacionados com os mesmos em desacordo com as condições estabelecidas na outorga; V - perfurar poços para extração de água subterrânea ou operá-los sem a devida autorização; VI - fraudar as medições dos volumes de água utilizados ou declarar valores diferentes dos medidos; VII - infringir normas estabelecidas no regulamento desta Lei e nos regulamentos administrativos, compreendendo instruções e procedimentos fixados pelos órgãos ou entidades competentes."

<sup>14</sup> Ver Lei Federal nº 9.605/1998, Artigo. 54: "Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora: Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa. § 2º Se o crime: III - causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade."

<sup>15</sup> Disponível em: <<http://www.anualpec.com.br/>>.



Dentre as duas opções, o custo para implantação, em média, é de R\$ 8.469/km para mourões de aço e de R\$ 8.368/km para mourões de eucalipto tratado, sendo que na primeira os custos com materiais representam cerca de 80% do custo total de instalação, enquanto na segunda, esse valor é de 67%.



Para os estados de São Paulo, Mato Grosso e Pará, a instalação de cercas com mourões de aço é a opção mais viável do ponto de vista financeiro, enquanto nos demais estados, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Bahia, a opção com eucalipto tratado é melhor. Porém, o custo total de ambas é próximo, ficando a cargo do proprietário da fazenda qual delas atende melhor a sua necessidade.

Sabe-se que o rebanho caminha em busca de fontes para sua dessedentação, ou seja, rios e nascentes, os quais são, de acordo com a legislação ambiental, caracterizados como Áreas de Preservação Permanente (APPs). Entretanto, caso a área de preservação seja extensa, os custos para seu cercamento podem ser elevados.

Nesse caso, é possível a instalação de reservatórios de água e bebedouros na propriedade, quando não existam ou sejam insuficientes, para que não seja necessário o animal procurar fontes alternativas de água. Entretanto, algumas considerações devem ser avaliadas.

É essencial calcular o volume do reservatório a ser construído, bem qual será sua capacidade em função do número de bebedouros que serão abastecidos. Além disso, deve haver formas para captação de água e a indicação de quais fontes hídricas serão utilizadas. No caso de captação de água de nascentes, rios e afins, é imprescindível haver bombeamento de água para o reservatório, valendo o mesmo para a obtenção de água a partir de poços. Quando estes últimos não constarem na propriedade e não for possível captar água de rios ou riachos, deve-se avaliar também o custo para perfuração de um poço.

Conclui-se assim que o proprietário da fazenda deve fazer uma avaliação de suas necessidades, bem como da área a ser cercada e seu respectivo custo. A partir daí, é preciso analisar a infraestrutura de bebedouros e reservatório já existentes na propriedade, observando o que será mais vantajoso: investir em cercamento e/ou em infraestrutura na fazenda.

---

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

---

Conforme exposto, concluímos que o acesso de gado em APP para a finalidade de dessedentação é permitido em Lei e considerado como de baixo impacto ambiental, porém há falta de regulamentação específica, gerando insegurança jurídica e, portanto, constituindo risco.

As infrações ambientais existentes ocorreram na sua maioria devido à falta de cercamento da APP e corredor e um uso abusivo/exagerado do acesso de dessedentação, caracterizando "criação de gado em APP". Assim, é recomendável que o produtor tome esses cuidados.

Caso seja preciso regularizar sua APP, ele deve planejar a manutenção e o cercamento do corredor no seu PRADA, dentro do escopo do PRA (São Paulo menciona isto de forma expressa no seu PRA).

De acordo com a jurisprudência analisada, o acesso de gado para dessedentação vem sendo concedido judicialmente.

É apropriado que o produtor procure o órgão ambiental competente da sua região e tente esclarecer possíveis dúvidas com relação às metragens do corredor de acesso dos animais e como este acesso pode ser mantido sem causar degradação ambiental. Atenção maior, caso o produtor tenha intenção de intervir na área, a qual deve haver autorização.

De acordo com a análise de outras possibilidades de dessedentação e custos é preciso analisar a infraestrutura de bebedouros e reservatórios já existentes na propriedade, de modo que o produtor deverá comparar os custos e investimentos em cercamento e/ou em infraestrutura na fazenda.

Dependendo da alternativa de dessedentação com captação de água, como poços, pode haver necessidade de outorga.

Por fim, é recomendável trabalhar com os governos estaduais e federal para uma melhor regulamentação do tema, evitando a insegurança jurídica existente ora apresentada.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA:

Informa Economics - FNP. Anualpec 2015. Disponível em: <<http://www.anualpec.com.br/>>.

Lei Federal nº 4.771/1965

Lei Federal nº 9.605/1998

Lei Federal nº 9.985/2000

Lei Federal nº 12.651/2012

Decreto Federal nº 6.514/2008

SÃO PAULO, Lei Estadual nº 15.684/2015

MATO GROSSO DO SUL, Decreto Estadual nº 13977/2014

MINAS GERAIS, Lei Estadual nº 20.922/2013

Resolução CONAMA 369/2006

AFFONSO LEME MACHADO, Paulo. *Direito Ambiental Brasileiro*. 17ª ed.

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo