



# Análise de Conjuntura

Boletim periódico da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados

Os textos são da exclusiva responsabilidade de seus autores. O boletim destina-se a promover discussões sobre temas de conjuntura e não reflete a posição de parlamentares, de suas assessorias ou do corpo técnico da Câmara dos Deputados.

NESTA EDIÇÃO: Reservas legais: penalidades previstas no Decreto nº 6.514/2008.

## Onze de dezembro de 2009: o Dia da Derrama

*Em 11 de dezembro próximo, entra em vigor o art. 55 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que, entre outros temas, “Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente.”*

*O citado artigo define as penalidades aplicáveis a quem deixar de averbar e georreferenciar a “reserva legal” a que se sujeitam todas as propriedades rurais: advertência e multa diária de cinquenta a quinhentos reais por hectare.*

*Na mesma data entra em vigor outra penalidade ainda mais pesada: o embargo da propriedade em decorrência de ocupação irregular de áreas de reserva legal (art. 152-A). As sanções vão além. O inciso IV do art. 20 proíbe o financiamento de bancos oficiais a quem não satisfizer o requisito ambiental.*

O governo tem feito vista grossa ao cerceamento do crédito, exceto no Bioma Amazônia. A Resolução nº 3.545, de 29 de fevereiro de 2008, altera o Manual do Crédito Rural (MCR 2-1), “para estabelecer exigência de documentação comprobatória de regularidade ambiental” além do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural. Essa resolução veda a concessão de crédito, não apenas de instituições oficiais, mas de qualquer banco, público ou privado. A proibição está em vigor desde 1º de julho de 2008.

### **Expediente**

Boletim de Análise de Conjuntura (BAC). Ano 1, nº 31. Quinta-feira, 1º de outubro de 2009.

Colaboraram neste número: Marcelo Barroso Lacombe (coordenador) e Aécio S. Cunha.

*O Boletim de Análise de Conjuntura é uma publicação da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Destina-se a promover o debate sobre temas de conjuntura e não reflete a posição de parlamentares, de suas assessorias ou do corpo técnico da Câmara dos Deputados, incluída a Consultoria Legislativa.*

O Código Florestal, em seu conjunto, é um exemplo de opção radical pelo comando e controle sem questionamento do custo ou da eficácia da regulação. Há pouco que o proprietário rural possa fazer sem autorização prévia do órgão ambiental. Difícil é encontrar agricultor que não esteja na ilegalidade. Só burlando a lei eles se mantêm em atividade. Um pecuarista que precisar roçar um pasto terá de se adequar ao que diz o art. 53 do citado Decreto nº 6.514. Esse dispositivo estipula multa de 300 reais por hectare a quem *“Explorar ou danificar floresta ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, localizada fora de área de reserva legal averbada, de domínio público ou privado, sem aprovação prévia do órgão ambiental competente ou em desacordo com (autorização) concedida”*. Em vez de mudar o dispositivo, o governo tem preferido deixar de aplicá-lo. Reforça a ideia de que há leis que não precisam ser cumpridas.

A reserva legal foi outro dispositivo do Código Florestal que “não pegou”. Transformou-se em caso de desobediência civil. São poucas as propriedades que têm sua reserva legal demarcada, averbada e georreferenciada. Quando isso acontece, o mérito – ou a culpa – é do Ministério Público. Diante da resistência dos proprietários, o governo sempre optou por olhar para o outro lado. Até que o Decreto nº 6.514/08 estipulou punições e fixou a data – 11 de dezembro – para que entrassem em vigor: o “dia da derrama”.

O Decreto nº 6.514 transformou as reservas legais em pomo de discórdia. Fora do Bioma Amazônia, a exigência é esdrúxula. Não se quer dizer com isso que os demais biomas sejam menos importantes. O que se quer dizer é que, a Amazônia, por suas características, demanda políticas moldadas às condições locais, que não se aplicam ao restante do País. Reservas legais têm custo elevado, mais do que os agricultores, em sua vasta maioria, podem suportar, e benefícios questionáveis. A própria área das reservas – 20% da área total da propriedade para todo o País excluída a Amazônia – é arbitrária. Em alguns ecossistemas, 20% podem ser insuficientes; em outros podem ser elevados demais. Tal porcentagem tem mais a ver com o custo que se admite imputar ao proprietário do que com a ecologia. Em circunstâncias específicas as reservas trazem benefícios evidentes ao meio ambiente, mas esses seriam casos especiais. Por que não restringir a exigência a tais casos? Qual a razão da uniformidade da exigência (os 20%)? – Essas são perguntas que não se fazem.

Há de se notar que as reservas legais não têm por objetivo apenas preservar áreas de vegetação nativa; visam à reconstituição da vegetação em áreas há muito transformadas pela agropecuária. Não se trata, pois, de se preservar um recurso natural, mas de reverter ao estado “original” áreas que, à custa de pesados investimentos e anos de esforço, foram convertidas à agricultura. Na maioria dos casos, obedecer à lei significa deixar o mato crescer em terra cultivada.

Do ponto de vista legal, há de se distinguirem as áreas transformadas antes e depois de 1965, ano em que o Código Florestal entrou em vigor. Em qualquer caso, retirar área do processo de produção equivale a confiscar capital aplicado no preparo, correção, adubação e conservação do solo, uma

proposição constitucionalmente questionável. Como, todavia, “causas ilícitas não geram direitos”, só quem investiu em formação de lavouras e pastagens antes de 1965 poderia pleitear o reconhecimento da ilegalidade da exigência da constituição de reserva legal em suas propriedades. Esse é o caso da maior parte das áreas agrícolas tradicionais do Sul, Sudeste e Nordeste. Obrigar a criação de reservas legais em áreas convertidas à agricultura antes de 1965 implica retroação dos efeitos do Código Florestal de 1965. Surpreende que a exigência ainda não tenha sido submetida ao teste de legalidade, nos tribunais.<sup>1</sup>

No Congresso Nacional e na sociedade, as discussões perderam o foco. Debatem-se temas a respeito dos quais só ficam claros os interesses em conflito. Há 37 projetos de lei sobre reforma do Código Florestal em tramitação na Casa. Na dianteira, está o PL nº 6.424, de 2005, do Senado Federal, relatado pelo Dep. Jorge Khoury. A proposição é sujeita à apreciação conclusiva das comissões e falta apenas o parecer da Comissão de Meio Ambiente. Em raia paralela, corre um projeto de criação de Código Ambiental (PL nº 5.367/09, do Sr. Valdir Colatto e outros). Abrange toda a multiplicidade de aspectos da problemática ambiental. Substitui o Código Florestal por normas mínimas de proteção de florestas e outras formas de vegetação. Este projeto figura na pauta de uma Comissão Especial, cuja instalação está prevista para o mês em curso. Nenhuma dessas iniciativas haverá de dar à questão da reserva legal solução satisfatória às partes em conflito.

Quando confrontados com esses argumentos, opositores da reformulação do Código Florestal retorquem que, se está ruim com o ele, pior será sem ele. Lutam para que seja mantido, mas não demonstram o mesmo vigor quando se trata de aplicá-lo. O argumento pode ser virado de ponta-cabeça. Se a atual abordagem não está produzindo resultados, melhor procurar outros caminhos.

O instituto da reserva legal é um caso curioso em que o País se torna refém de uma ideia muito boa, suscitada originalmente no antigo Código Florestal de 1934 (que não utiliza a expressão “reserva legal”). Essa ideia, um tanto piorada, mas ainda assim compreensível, ganhou expressão legal no Código Florestal (Lei nº 4.771, de 1965). O Código refere-se exclusivamente a florestas nativas, primitivas ou regeneradas (não a qualquer tipo de vegetação); distingue regiões onde a cobertura nativa já havia sido substituída daquelas ainda inexploradas, como (à época) o cerrado; toma o cuidado de indicar o tipo de cobertura florestal a ser protegida em cada região do País (art. 16, caput e alíneas “a” a “d”); e dá tratamento diferenciado à bacia amazônica (arts. 15 e 44).

Foram as modificações introduzidas pela MPV nº 2.166-67/2001, nunca apreciadas pelo Congresso e criadas sob pressão do aumento dos incêndios na Amazônia, que deturparam completamente a ideia. O Código, modificado pela MPV nº 2.166-67, bem poderia ser denominado “Código do CONAMA” em homenagem ao autor da minuta da citada MPV. Apesar de questionável, no

---

<sup>1</sup> Há outros casos de desrespeito a direitos adquiridos. Na Amazônia, a ampliação da área de reservas de 50% para 80% é um desses. Outro é o da cassação do direito de uso “sob manejo” da reserva.

mérito, e inaplicável, o instituto das reservas legais na versão adotada pelo Código modificado em 2001 (o do CONAMA) é mantido no ordenamento jurídico brasileiro. Dados os poucos recursos tecnológicos de até poucos anos atrás e a pressão do público nacional e da comunidade internacional diante do crescimento explosivo dos desmatamentos, com boa vontade, seria possível justificar semelhante postura. Hoje, não. A maior resistência é a de se fazer o “dever de casa”.

É esse o cenário do embate.

### **Lições de uma história da diplomacia brasileira**

Na busca de uma solução de consenso para a contenda entre ruralistas e ambientalistas, a atuação do Barão do Rio Branco na disputa com a Argentina em torno do chamado Território das Missões é fonte de inspiração.

A questão dos limites entre os dois países tem origem no Tratado de Madri, de 1750, entre Espanha e Portugal. Aquele Tratado definira como limites ocidentais do território português o curso do Rio Pepiri (ou Pequeri), até sua nascente; e de lá, até a nascente do (rio) “mais vizinho” que desembocasse no Rio Grande de Curitiba (o Iguazu). Curioso é que os cursos desses rios (o Pequeri, o mais vizinho e o Iguazu) só foram determinados nove anos após a assinatura do Tratado, pela equipe encarregada da demarcação da fronteira. O “mais vizinho” recebeu o nome de Rio Santo Antônio. Um mapa foi traçado e duas cópias desse mapa tornaram-se conhecidas. Uma, fiel ao original, favorecia o Brasil/Portugal. A outra favorecia à Espanha/Argentina.<sup>2</sup>

Após várias tentativas mal sucedidas — a última havia sido o Tratado de Montevidéu, de 1890, rejeitado pela Câmara dos Deputados brasileira —, Argentina e Brasil concordaram em submeter-se ao arbitramento. Foi escolhido árbitro o Presidente Grover Cleveland, dos E.U.A.

O Barão do Rio Branco foi indicado para chefiar a missão encarregada de defender a causa do Brasil perante o árbitro. E o que fez ele? – O dever de casa. Em carta a Rui Barbosa (Paris, 7 de julho de 1895), relata o trabalho de pesquisas realizadas no Brasil, em Portugal e na Espanha. Produziu seis volumes. Em especial, descobriu a cópia (não alterada) do mapa de 1759, carcomido de 136 anos. Diante das evidências, Cleveland deu ganho de causa ao Brasil.

Na audiência solene em que a sentença foi lida, o negociador argentino cumprimentou Rio Branco pelo “*brilhante êxito que acabava de obter*”. A essas palavras, respondeu Rio Branco: “*a vitória não é minha, nem do Brasil – é dos mapas*”.

---

<sup>2</sup> Fonte das informações sobre o tratado de fronteiras com a Argentina: Luciano Rodrigues CAMPOS, “A controvérsia em torno do Chamado Território das Missões”, disponível em [www.webartigos.com](http://www.webartigos.com) (2007). Da existência de duas cópias diferentes do mapa não se pode concluir que tenha havido má-fé. Trabalhava-se em terreno inexplorado. Rios tinham curso desconhecido, às vezes o mesmo rio era designado por mais de um nome. Rio Branco deu-se ao trabalho de esclarecer os mal entendidos da geografia (CARVALHO, 1998).

Seguindo o exemplo do patrono da diplomacia brasileira, para obter êxito na disputa entre defensores do meio ambiente e os que querem remover obstáculos à expansão da área agrícola, é preciso fazer o dever de casa, levantar informações relevantes e produzir mapas...

Os contendores em torno das reservas legais encontram-se em posição semelhante à dos negociadores do Tratado de Madri: discutem sem ter informações essenciais. Nesses termos, podem produzir muito calor, mas, dificilmente, alguma luz. Melhor proveito fariam se produzissem mapas, mapas em escala adequada, nos quais fossem apontados:

- entre os recursos ambientais ameaçados pela agricultura, quais a sociedade brasileira considera que devam ser preservados, e a que custo;
- as áreas agrícolas, que, por suas características (a aptidão agrícola), o País não se pode dar ao luxo de excluir do processo produtivo; e aquelas das quais poderá abrir mão, em vista do menor custo econômico da produção que deixará de ser realizada (custo de oportunidade);
- nas áreas destinadas à agricultura, as regras de manejo e tecnologias poupadoras de recursos ambientais que serão exigidas;<sup>3</sup>
- as áreas em que os recursos naturais poderão ser explorados de forma sustentável, mediante utilização de técnicas especiais de manejo, claramente especificadas.

Tendo em mãos essas informações, as partes estarão em posição de negociar objetivos, avaliar custos e opinar sobre quem haveria de pagar por eles. A última providência seria a definição dos instrumentos indicados para induzir comportamentos em linha com os objetivos acordados.

Os brasileiros, que se orgulham da exuberância de sua agricultura e auferem os benefícios de alimentos baratos e da montanha de divisas gerada pelo agronegócio, também desejam preservar o que resta de nosso meio ambiente. Há um conflito de objetivos; o desafio é compatibilizá-los. Por isso, é inadequado falar-se em política exclusivamente agrícola ou ambiental. Importa coordenarem-se as duas. Coordenar políticas é uma das funções básicas da administração pública (Cunha, 2005).

Da mesma forma, é inadequado fiar-se em apenas uma classe de instrumentos: comando e controle ou incentivos de mercado. Políticas ambientais eficazes requerem a combinação das duas classes de instrumentos. A exploração de recursos naturais constitui caso clássico de “falha de mercado”

---

<sup>3</sup> O dano causado ao ambiente pela agricultura tradicional é limitado a pouco mais que a substituição da cobertura vegetal. Já a agricultura moderna, intensamente tecnificada, tem potencial destrutivo infinitamente maior. A adequação da tecnologia às condições naturais deve ter lugar privilegiado na agenda ambiental. Os maiores problemas ambientais decorrentes da agricultura originam-se no uso inadequado de tecnologias. Problemas como erosão, perda da camada superior do solo, contaminação de corpos de água, desertificação, salinização do solo e proliferação de pragas por desequilíbrio ecológico implicam a destruição de recursos naturais que advém de falhas de manejo ou de opção tecnológica. Daí a necessidade do cruzamento de informações sobre aptidão agrícola e recomendação de tecnologia.

(Georgescu-Roegen, 1976), o que não quer dizer que se possa prescindir do uso de mecanismos de mercado, como bem demonstra o bem sucedido caso do mercado de créditos de carbono.<sup>4</sup>

Se nenhuma política pode prescindir de informações, muito menos poderá a coordenação de políticas e a sintonização de instrumentos. A menos que o País siga o exemplo do Barão, discussões desamparadas de informações só servirão para avivar as chamas do conflito.

Diante da impossibilidade – e da inconveniência – de fazer-se cumprir a lei, que se siga o exemplo de Dom Luís Antônio Furtado, o Visconde de Barbacena, que, alertado por Joaquim Silvério dos Reis, mandou suspender a cobrança dos quintos de ouro em atraso.

## Referências

- CAMPOS, L.R. *A controvérsia em torno do Chamado Território das Missões*. 2007. Disponível em < [www.webartigos.com](http://www.webartigos.com) >. Acesso em 22 set. 2009.
- CARVALHO, C.D. *História diplomática do Brasil*. Coleção Memória Brasileira. Edição Fac-similar do Senado Federal. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.
- CUNHA, A.S. *Oportunidades para a coordenação de políticas agrícolas e ambientais no Brasil*. CEPAL, Serie medio ambiente y desarrollo nº 108. Santiago de Chile, outubro de 2005.
- GEORGESCU-ROEGEN, N. *Energy and economic myths*. New York: Pergamon Press, 1976.

## Indicações de legislação relevante

Código Florestal **Lei nº 4.771/1965**. Substitui o antigo Código Florestal de 1934. O Código de 1965 cria a Reserva Legal, só não lhe dá esse nome. O nome foi dado pela **Lei nº 7.803/1989**, que altera o Código Florestal.

**MPV nº 1.511/1996** – Eleva Reserva Legal na Amazônia a 80%. Foi reeditada inúmeras vezes, acrescentando várias outras alterações ao Código Florestal, até a edição atual (**MPV 2.166-67/2001**), quando se tornou permanente, por força da Emenda Constitucional nº 32. O texto resultou de reuniões no âmbito do CONAMA, como reação ao Projeto de Lei de Conversão do Deputado Micheletto, relator da MPV 2166.

---

<sup>4</sup> A Cota de Reserva Florestal (CRF), acrescentada ao Código Florestal (art. 44-B) pela MPV nº 2.166/67/01, é uma forma de uso de um mecanismo de mercado para flexibilizar a exigência de reserva legal, com ganho para todas as partes, em especial para o meio ambiente. Os efeitos benéficos da CRF serão potencializados se combinados ao instituto da “servidão florestal”, de que trata o art. 44-A, do mesmo Código. É incompreensível que o governo, até hoje, não tenha regulamentado esses dispositivos.

**Lei nº 9.605/1998** – Lei dos crimes ambientais (prevê sanções para mau uso de APP; desrespeitar RL não é tipificado como crime). Regulamentada pelo **Decreto 3.179/1999**, que fixou sanções por uso irregular e corte raso da reserva legal. Alterado pelos **Decretos nº 5.523/2005**, que aumentou o valor da multa pelo desmatamento a corte raso da RL, e **5.975/2006**, que previa embargo das atividades como sanção por desmatamento irregular.

**Decreto 6.514/2008** – cria o dia da “derrama” e outras exigências. Reserva tem de ser demarcada e georreferenciada. Exigência implica que propriedade esteja regularizada. Em alguns estados, Ministério Público proíbe registro de escritura se Lei não for obedecida.

**Resolução CMN nº 3.545**, de 29 de fevereiro de 2008 – Exige Certificado de Cadastro e cumprimento da Legislação ambiental para concessão de crédito no Bioma Amazônia (Manual de Crédito Rural).

*Texto do consultor legislativo Aécio S. Cunha. O autor agradece aos colegas Ilídia da Ascensão Garrido Juras, Suely Mara Vaz G. de Araújo e Luciano Gomes de Carvalho Pereira pelas inúmeras e bem fundadas críticas a versão anterior desse trabalho.*