Universidade Camilo Castelo Branco
Campus de Fernandópolis

RODRIGO SONCINI DE OLIVEIRA GUENA

INOVAÇÕES DO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012: CONFLITO NAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DO RESERVATÓRIO DA USINA HIDROELÉTRICA DE ILHA SOLTEIRA

INNOVATIONS OF THE 2012 FOREST CODE: CONFLICT IN AREAS OF PERMANENT PRESERVATION OF THE RESERVOIR OF THE HYDROELECTRIC POWER PLANT OF ILHA SOLTEIRA

Fernandópolis/SP
2016

Rodrigo Soncini de Oliveira Guena

INOVAÇÕES DO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012: CONFLITO NAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DO RESERVATÓRIO DA USINA HIDROELÉTRICA DE ILHA SOLTEIRA

Orientador(a): Prof.(a.). Dr.(a.) Luiz Sérgio Vanzela

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Camilo Castelo Branco, como complementação dos créditos necessários para obtenção do título de Mestre em Ciências Ambientais.

Fernandópolis/SP

2016

FICHA CATALOGRÁFICA

Guena, Rodrigo Soncini de Oliveira
G961i Inovações do Código Florestal de 2012: conflito nas áreas de preservação permanente do reservatório da Usina Hidroelétrica de Ilha Solteira / Rodrigo Soncini de Oliveira Guena. – Fernandópolis, 2016
117f. : il. ; 29,5cm.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, da Universidade Brasil, como complementação dos créditos necessários para obtenção do título de Mestre em Ciências Ambientais.
Orientador: Profº Dr. Luiz Sérgio Vanzela

1. Meio ambiente. 2. Desenvolvimento sustentável. 3. Constitucionalidade. 4. Licenciamento. 5. Compliance. I. Título.

CDD 346.8104675

UNICASTELO
UNIVERSIDADE CAMILO CASTELO BRANCO

Termo de Autorização

Para Publicação de Dissertações e Teses no Formato Eletrônico na Página WWW do Respectivo Programa da UNICASTELO e no Banco de Teses da CAPES

Na qualidade de titular(es) dos direitos de autor da publicação, e de acordo com a Portaria CAPES no. 13, de 15 de fevereiro de 2006, autorizo(amos) a UNICASTELO a disponibilizar através do site http://www.unicastelo.edu.br, na página do respectivo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, bem como no Banco de Dissertações e Teses da CAPES, através do site http://bancodeteses.capes.gov.br, a versão digital do texto integral da Dissertação/Tese abaixo citada, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira.

A utilização do conteúdo deste texto, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, fica condicionada à citação da fonte.

Título do Trabalho: **"ANÁLISE DO CONFLITO NAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DO RESERVATÓRIO DA USINA HIDROELÉTRICA DE ILHA SOLTEIRA E INOVAÇÕES TRADUZIDAS PELO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012"**

Autor(es):

Discente: Rodrigo Soncini de Oliveira Guena Assinatura: _____

Orientador: Luiz Sérgio Vanzela Assinatura: _____

Data: 29/fevereiro/2016

UNICASTELO
UNIVERSIDADE CAMILO CASTELO BRANCO

TERMO DE APROVAÇÃO

RODRIGO SONCINI DE OLIVEIRA GUENA

ANÁLISE DO CONFLITO NAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DO RESERVATÓRIO DA USINA HIDROELÉTRICA DE ILHA SOLTEIRA E INOVAÇÕES TRADUZIDAS PELO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Camilo Castelo Branco, pela seguinte banca examinadora:

Prof(a). Dr(a). Luiz Sérgio Vanzela
(Presidente)

Prof(a). Dr(a). Gisele Herbst Vazquez

Prof(a). Dr(a). Mário Lúcio Garcez Calil

Fernandópolis - SP, 29 de fevereiro de 2016.

Presidente da Banca Prof(a). Dr(a). Luiz Sérgio Vanzela

AGRADECIMENTOS

Aos Professores e Colegas do Curso de Mestrado de Ciências Ambientais da Unicastelo – Fernandópolis, pelos esforços e conjugação de forças, em especial ao Professor Orientador Doutor Luiz Sérgio Vanzela, pelos conhecimentos transmitidos e disponibilidade.

Aos membros da Banca, Professores Doutores Gisele Herbst Vazquez e Mário Lúcio Garcez Calil pelas considerações.

À Ecreziana Silva, pela total atenção, respeito e competência no trato aos Discentes.

Aos Colegas Professores e Alunos do Curso de Direito da Unicastelo – Fernandópolis, pela alegre convivência diária, que torna menos extenuante nosso árduo trabalho pela busca de conhecimento.

Aos Colegas de Escritório, Drs. Guilherme Soncini da Costa, Jansen Gatti e Pedro Antônio Bonilha, pela experiência transmitida na luta por uma maior Justiça social, inclusive nas diversas ações judiciais decorrentes do tema desta dissertação.

Aos Amigos e Familiares, especialmente minha mãe Bete, pelo carinho, apoio e compreensão nos vários momentos de ausência para consecução deste estudo.

INOVAÇÕES DO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012: CONFLITO NAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DO RESERVATÓRIO DA USINA HIDROELÉTRICA DE ILHA SOLTEIRA

RESUMO

O noroeste paulista é uma região do estado de São Paulo (Mesorregiões de São José do Rio Preto, Araçatuba e Lins), no Planalto Ocidental Paulista. As bacias hidrográficas da região possuem elevado potencial hidroelétrico, com a instalação de diversas usinas, com destaque: (a) Ilha Solteira, (b) Jupiá (Rio Paraná), dentre outras. Estas obras modificaram a região e derem hoje os seus contornos geográficos, político, sociais e econômicos, sendo importante fonte de divisas: (a) Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos – CFURH e (b) potencial turístico (repasses do Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias – DADE, da Secretaria Estadual do Turismo). Analisar-se-á este conflito de interesses (proteção do meio ambiente *versus* desenvolvimento, em seus diversos aspectos) e a legislação a ele aplicável na UHE Ilha Solteira (Municípios de Ilha Solteira, Santa Fé do Sul e Três Fronteiras), com vistas ao Princípio do Desenvolvimento Sustentável. As margens dos reservatórios das UHE são definidas como APP – Áreas de Preservação Permanente (art. 2º, do antigo Código Florestal – Lei nº 4.771/1965; e art. 4º, do atual Código Florestal – Lei nº 12.651/2012). Contudo, (a) a ocupação da área é anterior aos diplomas normativos citados, à época do Decreto-Lei nº 58/1937, antiga lei de parcelamento de solo; (b) o Código Florestal anterior (Lei nº 4.771/1965) não definiu efetivamente a metragem da APP, legando a legislação infralegal. Procurou-se elaborar um histórico da ocupação humana até o panorama normativo atual e os conflitos (competência normativa, materal, antonomias... etc.), refletidas em ações judiciais que tramitam nas Justiças Estadual e Federal. Necessária uma solução com vistas ao desenvolvimento sustentável, permitindo utilização da área com benefício macro, porém resguardando e protegendo o meio ambiente atual e para as gerações vindouras. O instituto da APP é insuficiente e injusto à proteção ambiental, pois restringe apenas ao ambiente natural lindeiro, sem considerar o ambiente humano (e urbano) contíguo, além de impor todo o ônus e custos da proteção apenas ao proprietário, quando o real beneficiário (Estado), não arca com nenhum custo. Imperioso (1) impor obrigações negativas e positivas ao indivíduos e ao próprio Estado (art. 4º, da Lei nº 12.651/2012), (2) limitar a APP à área previamente desapropriada para a formação do próprio reservatório (art. 62, da Lei nº 12.651/2012) ou à área prevista no licenciamento (art. 5º, da Lei nº 12.651/2012); e (3) indenização aos proprietários (art. 5º, da Lei nº 12.651/2012). Defende-se a constitucionalidade dos dispositivos citados nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI 4901, 4902 e 4903), pois a atual legislação ganha em (a) efetividade e (b) em abrangência (ambiente humano e urbanístico lindeiro). Entrementes, a legislação peca por se basear no Sistema do Comando e Controle. Melhor a doção da técnica dos incentivos econômicos, com (a) maior efetividade e (b) menor custo fiscalizatório, dentre os quais: (a) compensação da extrapolação da APP com área de Reserva Legal; (b) redução ou isenção de impostos; (c) sistema de créditos ambientais.

Palavras-chave: Meio Ambiente; Desenvolvimento Sustentável; Constitucionalidade; Licenciamento; *Compliance*.

INNOVATIONS OF THE 2012 FOREST CODE: CONFLICT IN AREAS OF PERMANENT PRESERVATION OF THE RESERVOIR OF THE HYDROELECTRIC POWER PLANT OF ILHA SOLTEIRA

ABSTRACT

The paulista northwest is a region of São Paulo. Covers Mesoregions of São José do Rio Preto, Lins and Araçatuba in the Western Plateau Paulista. The watershed region of rivers have high hydroelectric potential, with the installation of several hydroelectric power plants, notably: (a) Ilha Solteira e (b) Jupiá (Paraná River), among others. These works changed the region and today give their geographical, political, social and economic contours, being an important source of foreign exchange: (a) Compensation for Use of Water Resources – CFURH and (b) tourism potential (transfers from the Department of Development Support Resorts – DADE, linked to the State Secretariat for Tourism). The study aims to analyze this conflict of interests (protecting the environment versus development, in its various aspects) and legislation applicable to it, UHE Ilha Solteira and Municipalities of Ilha Solteira, Santa Fé do Sul and Três Fronteiras with a view to the Principle of Sustainable Development. The edges of artificial reservoirs of hydroelectric defined by the law as APP – permanent preservation areas (art. 2, the old Forest Code – Law 4.771/1965; and art. 4, the current Forest Code – Law 12.651/2012). However, (a) the occupation of the area predates the regulatory instruments cited, at the time of Decree-Law 58/1937, ancient soil installment of law; (b) the previous Forest Code (Law 4.771/1965) not effectively defined which is the area or length of APP, presente in legislation regulation. We sought to develop a history of human settlement in the area until the current regulatory landscape and the conflicts (legislative powers, materal competence... etc.), reflected in several lawsuits filed at the State Court and the Federal Court. The aim is to present a solution for sustainable development, allowing use of the area with macro benefit, however safeguarding and protecting the environment today and for future generations environment. It appears that only the institution of permanent preservation area is inadequate and unfair to environmental protection because restricted to the natural environment, without considering the human environment (and urban) contiguous and impose the entire burden and costs of protection only the owner, when the real benefit, which is the state, not bears no cost of environmental protection. Imperative (1) impose negative and positive obligations individuals and the state itself (art. 4, of Law 12.651/2012), (2) limit the APP to the previously expropriated area for the formation of the shell itself (art. 62, the Law 12,651 2012) or the area provided for in licensing (art. 5, of Law 12.651/2012).; and (3) compensation to owners (art. 5, Law 12.651/2012). Defense is the constitutionality of the New Forest Code devices (Law 12.651/2012) in the Direct Actions of Unconstitutionality (ADI 4901, 4902 and 4903), because the current legislation gains in (a) effectiveness and (b) in scope, including human environment and urban. Meanwhile, legislation errs by relying on Command and Control System. Prizes by the adoption of economic incentives technique with (a) more effective and (b) lower cost fiscalization, among which: (a) compensation extrapolation of APP with an area of Legal Reserve; (b) reduction or tax exemptions; (c) environmental credits system.

Keywords: Environment; Sustainable development; constitutionality; licensing; compliance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Exemplo de como a planificação pode alterar a distância nas margens das UHE's. 86

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APP	Área de Preservação Permanente
ART	Artigo
C	Colendo
CAIC	Companhia de Agricultura, Imigração e Colonização S/A
CC	Código Civil
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CESP	Companhia Energética de São Paulo
CELUSA	Centrais Elétricas de Urubupungá S/A
CETESB	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CF	Constituição Federal
CIBPU	Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPC	Código de Processo Civil
CTN	Código Tributário Nacional
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
E	Egrégio
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INC	Inciso
INSS	Instituto Nacional da Seguridade Social
ITR	Imposto Territorial Rural
M	Metros
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
ONU	Organização das Nações Unidas

PGR	Procurador-Geral da República
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJ/SP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UHE	Usina Hidroelétrica
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 14
2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA 18
2.1. Evolução Histórica 18
2.2. Preocupação Ambiental e Antropocentrismo 22
2.2.1. Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente 24
2.2.1.1. Princípio do Desenvolvimento Sustentável e a Internalização de Externalidades Negativas 24
2.2.1.2 Função Econômica, Social e Ambiental da Propriedade 29
2.2.2. Da Privação de Certas Faculdades e da Obrigação de Exercitar Determinadas Faculdades 33
2.2.2.1 Complexo de Condições para o Exercício de Faculdades Atribuídas 33
2.2.2.2. Ativismo Judicial e Judicialização das Políticas Públicas 34
2.2.3. Diferença entre Impactos Ambientais e Danos Ambientais 36
2.2.3.1. Impacto Inevitável e Necessário 38
2.2.3.2. Impacto de Reparabilidade Desnecessária ou de Baixa Significância 38
2.2.3.3. Impacto de Reparabilidade Necessária 38
2.2.4. A Relatividade dos Impactos Ambientais nas Casas de Veraneio Lindeiras 39
2.2.5. A Função Social da Propriedade Lindeira 41
2.3. Evolução Normativa 43
2.3.1. Primeiras Normas Ambientais no Ordenamento Jurídico Brasileiro 43
2.3.1.1. Da Repartição de Competências Constitucionais em Matéria Ambiental 45
2.3.1.2. Da Política Nacional do Meio Ambiente e o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) 47
2.3.1.3. Hierarquia das Normas Ambientais no Ordenamento Jurídico Brasileiro 52
2.3.2. Sistemas Normativos Econômicos de Base e as Sanções das Normas Ambientais 53
2.4. As Limitações Administrativas ao Direito de Propriedade 55
2.4.1. Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal 58
2.4.1.1. Da Evolução Normativa das Limitações Administrativas no Entorno de Reservatório Artificial 60
2.4.2. Da Legislação Federal Infralegal ao Entorno do Reservatórios de Cumulação da UHE 64

2.4.2.1. Da Definição Municipal de Área Urbana.....66
2.4.2.2. Da Ilegalidade de Área Urbana Consolidada.....67
2.4.2.3. Da Irretroatividade e Sucessão das Leis e Resoluções.....70
2.4.2.4. Da Desapropriação Indireta de Propriedade Lindeira.....72
2.4.2.5. Conflito de Normas, Leis Municipais e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano.....73
2.4.3. Forma de Medição da APP.....75
2.4.4. Da Possibilidade de Intervenção Antrópica em APP.....76
2.5. O Atual Código Florestal – Lei nº 12.651/2012.....77
2.5.1. Da Obrigação *Propter Rem* Ambiental (art. 2º, § 2º, e 7º, § 2º, da Lei nº 12.651/2012).....77
2.5.2. Das Novas Áreas de Preservação Permanente.....78
2.5.3. Das Cotas de Desapropriação da UHE Ilha Solteira.....84
2.5.3.1. Da Forma e Dificuldade de Medição da Cota 330 (Máxima *Maximorum*).....85
2.5.4. Ações de Inconstitucionalidade movidas contra o Atual Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) e a Posição Atual da Jurisprudência pela Constitucionalidade das Normas.....87
2.5.5. Dos Processos Judiciais ajuizados em razão da ocupação do entorno do Reservatório da UHE Ilha Solteira.....93
2.5.5.1. Medidas Administrativas, Multas e Execuções Fiscais.....94
2.5.5.2. Ações de Reintegração de Posse pela CESP.....95
2.5.5.3. Ações Penais por Crimes Ambientais.....97
2.5.5.4. Ações Civis Públicas pelo MPF.....97
3. DISCUSSÃO.....99
4. CONCLUSÃO.....103
REFERÊNCIAS.....104
ANEXOS.....114
ANEXO I - Transcrições do Registro de Imóveis.....115
ANEXO II - Levantamento Aerofotogramétrico.....117

1. INTRODUÇÃO

O Noroeste Paulista é uma região do Estado de São Paulo que abrange a Mesorregião de São José do Rio Preto, a Mesorregião de Araçatuba e a Microrregião de Lins. É formada por 153 municípios distribuídos em doze microrregiões.

Possui uma área total de 50.025 quilômetros quadrados, cerca de 20% da área do estado e equivalente à área do estado brasileiro do Rio Grande do Norte. O município mais populoso é São José do Rio Preto, com 460 mil habitantes, seguido por Araçatuba (200 mil), Catanduva (114 mil), Birigui (111 mil), Votuporanga (84 mil), Lins (71 mil) Fernandópolis (64 mil).

Localiza-se no Planalto Ocidental Paulista, com altitude variando de 300 a 700 metros acima do nível do mar. O dorso do planalto ocidental tem topografia bastante regular, mas os rios que o drenam, afluentes da margem esquerda do Paraná, sulcaram-no profundamente com seus vales, dividindo-o em numerosos compartimentos alongados no sentido sudeste-noroeste, denominados espigões.

Em razão desta característica geomorfológica, as Bacias Hidrográficas dos rios da Região possuem elevado potencial hidroelétrico, levando, já na época do Governo Militar, o projeto e a instalação de diversas Usinas Hidroelétricas, com destaque: (a) Ilha Solteira, (b) Jupiá, (c) Porto Primavera (Rio Paraná); (d) Água Vermelha, (e) Marimbondo, (f) Estreito (Rio Grande); (g) Nova Avanhandava, (h) Três Irmão e (i) Promissão (Rio Tietê).

Como dito, a construção da maioria destas usinas hidroelétricas se deu durante o período da ditadura militar no Brasil (1964-1985), época em que não havia grande preocupação ambiental por parte do Governo e/ou consciência ambiental pela população, tornando possível a realização das obras sem maiores entraves.

Estas obras, desde o início de sua construção, trouxeram desenvolvimento econômico, social e infraestrutura para a Região Noroeste do Estado de São Paulo, com migração de mão de obra qualificada, criação de rodovias, portos, aeroportos e mesmo cidades inteiras (Ilha Solteira/SP, Rubinéia/SP e Itapura/SP) para viabilizarem suas construções e operações, em área originalmente ocupada pela agropecuária.

Em verdade, pode-se afirmar que a realização destas obras modificou a região e deram hoje os seus contornos geográficos, político, sociais e econômicos.

Além da grande importância nacional, pelo fornecimento de energia elétrica, regionalmente as Usinas Hidroelétricas e os respectivos reservatórios são fonte de divisas para os municípios em que estão localizadas as usinas em si e também àqueles banhados pelos reservatórios.

Primeiramente, é fonte de divisas pela Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos – CFURH (ou "royalties", como é mais conhecido no caso da Usina Hidroelétrica de Itaipú Binacional) pelo uso da água dos rios para a geração de energia elétrica e distribuídos diretamente para os estados municípios, segundo cálculos da ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica (BRASIL, 2007). Estes podem ser aplicados em saúde, educação, segurança, além de outros setores, conforme previsão no artigo 20, §1º, da Constituição (BRASIL, 1988), e na Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989 (BRASIL, 1989).

Também é fonte de divisas porque o entorno dos reservatórios artificiais de cumulação das Usinas Hidroelétricas foi partilhado em pequenos terrenos, onde foram edificadas casas de veraneio, permitindo assim a utilização do reservatório para esportes náuticos e pesca. Com isso, a região desenvolveu potencial turístico e os municípios banhados pelos reservatórios foram considerados "Estâncias Turísticas" e passaram a receber repasses federais e estaduais. No Estado de São Paulo, os repasses são encaminhados pelo Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias (DADE), órgão ligado à Secretaria Estadual do Turismo.

Portanto, a presença do reservatório e a possibilidade de sua utilização são imprescindíveis para o desenvolvimento regional, inclusive com melhora do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e a obtenção, por parte dos munícipios, de diversas certificações ambientais (*v.g.*, Selo Verde e Azul, Município Verde, etc.).

Contudo, anos após o término da construção das Usinas Hidroelétricas e com a ocupação antrópica já consolidada no entorno dos reservatórios de cumulação, a legislação (e normas infralegais) foi sendo paulatinamente modificada, incidindo inclusive sobre fatos pretéritos. Em prol de um discurso ambientalista, visou-se mitigar ou mesmo impossibilitar o uso das áreas lindeiras aos reservatórios, em prejuízo dos proprietários lindeiros e dos municípios (e munícipes) atingidos.

Atualmente, as margens dos reservatórios artificiais das Usinas Hidroelétricas são definidas pela legislação como APP – Áreas de Preservação Permanente, *ex vi* artigos 2º, do antigo Código Florestal – Lei nº 4.771/1965 (BRASIL, 1965), e artigo 4º, do atual Código Florestal – Lei

nº 12.651/2012 (BRASIL, 2012). Tal definição impede qualquer utilização da área, devendo ser mantida incólume para manutenção ou regeneração da cobertura vegetal, cuja finalidade é existência de mata ciliar a aplacar a erosão e assoreamento do leito do reservatório (e manutenção de seu volume de água, ou seja, necessidade econômica).

Dois problemas interpretativos ou de hermenêutica jurídica surgem.

O primeiro é que a ocupação da área é muito anterior aos diplomas normativos citados, remetendo-se à época do Decreto-Lei nº 58/1937 (BRASIL, 1937), antiga lei de parcelamento de solo. Assim, quando da edição dos Códigos Florestais, a ocupação da área já se encontrava consolidada, sendo certo que a lei futura não pode retroagir para atingir algo já consolidado (coisa julgada, o ato jurídico perfeito e direito adquirido – artigo 5º, inc. XXXVI, da Constituição) (BRASIL, 1988).

O segundo é que o Código Florestal anterior – Lei nº 4.771/1965 (BRASIL, 1965) não definiu efetivamente qual é a área ou distância da APP, rementendo para legislação infralegal sua regulamentação. Aqui ocorreu um conflito de competência normativa, pois a lei municipal e uma Resolução (infralegal) federal – Resolução nº 302, do CONAMA (BRASIL, 2002), regulamentaram a matéria, de modo diverso e conflitante.

Assim, o presente o estudo visa realizar uma análise dos conflitos de interesses entre os proprietários lindeiros (proteção do meio ambiente *versus* desenvolvimento, em seus diversos aspectos) e a legislação a ele aplicável na ocupado do entorno de Reservatórios de Cumulação de Usinas Hidroelétricas, com destaque à de Ilha Solteira e aos Municípios de Ilha Solteira, Santa Fé do Sul e Três Fronteiras, por ele banhados. Pretende-se destacar ambos os bens jurídicos em conflito (meio ambiente e desenvolvimento), defendendo a correlação e manutenção de ambos, com proporcionalidade e razoabilidade, como ditame do Princípio do Desenvolvimento Sustentável.

Assim, procurou-se elaborar um histórico da ocupação humana na área hoje banhada pelos reservatórios das Usina Hidroelétricas do Complexo Urubupungá (Ilha Solteira e Jupiá), desde a primeira matrícula imobiliária existente (Fazenda dos Ingleses na década de 30) até os atuais "ranchos", pequenas áreas de lazer ("casas de veraneio") e sua importância macro econômica-turística para a região, bem como a sucessão normativa ocorrida em todo o período, até o panorama normativo atual e os conflitos existentes (competência normativa, competência materal, antonomias, etc.), refletidas em diversas ações judiciais que tramitam nas Comarcas – Justiça

Estadual – e Subseções Judiciárias – Justiça Federal – da região, movidas pelo Ministério Público do Estado de São Paulo e Ministério Público Federal (Ações Civis Públicas e Criminais) e a CESP (Ações de Reintegração de Posse da Cota 300 de Desapropriação).

Por fim, visa-se apresentar uma solução com vistas ao desenvolvimento sustentável, permitindo uma utilização da área com benefício macro, porém resguardando e protegendo o meio ambiente atual e para as gerações vindouras, inclusive proponto uma distância de APP a ser definida em Lei (e não mais em diplomas infralegais), para que não haja mais discussão quanto a validade hierarquico-jurídica do instituto.

Com isso, espera-se contribuir para a solução de um impasse ambiental-social que perdura de longa data e que se tornou um obstáculo para o desenvolvimento regional, inclusive para o bom deslinde de mais de 800 (oitocentas) ações judiciais em trâmite perante a Justiça Federal de Jales/SP.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1. Evolução Histórica

A origem da exploração dos recursos hídricos da Região Noroeste do Estado de São Paulo está no convênio estabelecido, em 1951, entre os governos dos estados de São Paulo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. O citado convênio originou, em 1952, a Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai (CIBPU).

Em 1955, a CIBPU contratou a firma de consultoria Edisonbrás, filial brasileira da Edison de Milão (Itália), para elaborar estudos preliminares e anteprojetos sobre o aproveitamento da região.

Na reunião anual da CIPBU, de 1955, definiu-se que seria constituída uma sociedade de economia mista com a finalidade de realizar o aproveitamento de Urubupungá e Itapura. Em maio de 1957, a CIPBU obteve do Governo Federal uma concessão para que o Estado de São Paulo aproveitasse a energia hidráulica do Rio Paraná. O mesmo decreto federal determinava que o Governo do Estado de São Paulo constituiria a referida sociedade de economia mista com a participação dos demais estados integrantes da CIBPU. Devido as dificuldades para a sua organização, somente em 3 de janeiro de 1961 foi criada a Centrais Elétricas de Urubupungá S. A. (CELUSA), precursora da atual CESP – Companhia Energética do Estado de São Paulo.

A empresa ficava encarregada de estudar, projetar, constituir e operar sistemas de produção, transformação, transmissão e distribuição de energia elétrica, e de promover o aproveitamento de outras ocorrências no Rio Paraná e seus afluentes, inclusive construir barragens de acumulação, objetivando a regularização da vazão dos rios, bem como a construção de eclusas de navegação, de obras de irrigação, de drenagem e de proteção de terrenos marginais (VIANA, 2012).

A área hoje ocupada pela Usina Hidroelétrica de Ilha Solteira, doravante denominada UHE Ilha Solteira, e seu reservatório de cumulação, anteriormente a 17/11/1951 pertencia, em sua maioria, à CAIC – Companhia de Agricultura, Imigração e Colonização S/A, conforme demonstra as Transcrições nº 95 e 97 do Cartório de Registro de Imóvel da Comarca de Santa Fé do Sul, de 14 de julho de 1962 (Anexo I), e constituía parcela da Fazenda São José da Ponte Pensa, Núcleo Paget.

Além desta propriedade rural, foram inundadas também terras pertencentes à Fazenda dos Ingleses, de vasta extensão de terras, com registro nos Oficiais de Imóveis das Comarcas de Novo Horizonte, Monte Aprazível e, posteriormente, Estado de São Paulo, por serem as mais antigas Comarca da região.

A construção da UHE Ilha Solteira iniciou-se nos primeiros anos da década de 60, sendo esta a maior UHE do Estado de São Paulo, cujo bacia hidrográfica possui 375.460 km^2 e reservatório, com 21 bilhões de metros cúbicos de água, corresponde a seis ou sete vezes o volume de água da Bacia de Guanabara/RJ. Em conjunto com a UHE Jupiá, o Complexo de Urubupungá (UHE Ilha Solteira e UHE Jupiá) é considerado o sexto maior complexo hidroelétrico do mundo.

A UHE Ilha Solteira é uma usina com alto desempenho operacional que, além da produção de energia elétrica, é de fundamental importância para o controle da tensão e frequência do Sistema Integrado Nacional (NASCIMENTO, 2009).

Além das áreas rurais referidas, o reservatório inundou também a cidade de Rubinéia/SP. Conta a história, inclusive em documentário do cineasta Leopoldo Nunes, que Aparecido Galdino, líder popular religioso, conhecido como “O Profeta das Águas”, reuniu um grupo de seguidores para impedir a inundação da área urbana deste Município, tendo sido reprimido com violência por forças militares, e seu líder internado no Manicômio Judiciário de Franco da Rocha.

Previamente ao início efetivo das construções, a CESP promovera estudos na área e desapropriou terras em que seriam localizados a barragem e o Reservatório da UHE.

Nesse sentido, a CESP determinou o levantamento aerofotogramétrico cadastral da Bacia de Acumulação de Ilha Solteira pela empresa Cruzeiro do Sul S.A. Serviços Aerofotogramétricos, realizados até final da década de 60 e princípio da subsequente, pelo que foram elaboradas diversas plantas cartográficas em que se apurou – e se afirma expressamente – que toda a área hoje ocupada pelo Reservatório da UHE, área de segurança e borda livre, e também a área hoje lindeira, já na naquela época, era utilizada para criação extensiva de animais (pasto) (Anexo II).

Com base nos dados obtidos, iniciou-se processo de desapropriação das áreas que seriam ocupadas pelo Reservatório da UHE, consoante dispõe o Decreto-Lei nº 3.365/1941 (BRASIL, 1941), ainda vigente, conhecido como “Lei da Desapropriação”. Para tanto, primeira medida foi a edição de um Decreto Expropriatório pelo Governo Federal (União) tornando a área de Utilidade Pública e autorizando que a CESP promovesse por si a desapropriações necessárias; e a segunda se deu com a efetivação dos pagamentos aos antigos proprietários da área, com imissão na posse.

As desapropriações foram limitadas até a cota 330 metros acima do nível do mar, constituindo margem de segurança, vez que a cota máxima de operação da UHE Ilha Solteira é a cota 327-328 metros acima do nível do mar.

A maioria destas Desapropriações foram feitas de forma amigável, com os antigos proprietários concordando com as avaliações realizadas pela própria CESP (Anexo I). Contudo, até início da década de 90 ainda tramitavam ações decorrentes deste período, nas quais os antigos proprietários, em que pese terem perdido a posse, discutiam o valor das indenizações devidas.

Com a barragem das águas do Rio Paraná e do Rio Grande (UHE Água Vermelha) – estes sim divisas de Estados Membros da Federação –, seus afluentes, antes pequenos córregos esparsos, começaram a receber águas do Rio principal e avolumaram-se. Hoje, estes antigos córregos compõem a linha média dos braços do álveo do Reservatório da UHE, a metros de profundidade.

Completado o Reservatório, a UHE Ilha Solteira entrou paulatinamente em operação entre os anos de 1974 e 1978.

Já no final da década de 60 e início de 70, com autorização e incentivo das Prefeituras Municipais das cidades banhadas pelos “grandes lagos” e também da própria CESP, os proprietários lindeiros ao reservatório de cumulação da UHE fracionaram sua propriedade remanescente, confrontante àquela que tinha sido desapropriada, formando loteamentos compostos por terrenos onde foram edificadas casas de veraneios, aqui denominadas simplesmente de “ranchos”.

Assim, se na época houvesse alguma vegetação, era esta bastante diminuta, dado também a pequena largura do córrego, e restrita ao entorno daqueles pequenos filetes de água (ciliar), tendo sido completamente destruída após inundação do Reservatório pela CESP. Todas as demais áreas, inclusive as que hoje formam os denominados “ranchos”, eram – desde antes da formação do Reservatório – pasto, sem qualquer tipo de vegetação que não gramíneas rasteiras. Como se diz no comércio de propriedades rurais, sempre se tratou – já há muito – de “terra nua”.

Os lotes eram desprovidos de qualquer cobertura vegetal, tanto que a vegetação que hoje neles se encontram – árvores, inclusive de espécies nativas, e vegetação arbustiva e rasteira – foram plantadas pelos proprietários dos ranchos, compradores das áreas.

Estes loteamentos tinham como limite de confrontação justamente a área desapropriada pela CESP, qual seja, a cota 330 metros acima do nível do mar, tendo assim apresentada a descrição poligonal nas Matrículas de cada um dos terrenos junto aos Cartórios de Registro de Imóveis das

Comarcas lindeiras. Contudo, tal fato foi omitido pelos loteadores aos adquirentes dos imóveis, aduzindo que o limite da propriedade seria a linha d'água (e não a cota altimétrica mencionada).

Os proprietários dos imóveis ditos "ranchos" passaram a ocupar a área até o limite da linha d'água, muitos inclusive superando este limite e instalado acessões (forma de aquisição de propriedade) e benfeitorias em áreas inundadas (postes de iluminação, rampas de acesso à embarcações, quiosques, *piers* e *decks* etc.).

A CESP, como proprietária das áreas desapropriadas, constatou a referida ocupação sobre as áreas desapropriadas e, por longa data, permaneceu silente.

Mais recentemente, no ano de 1.999 a CESP passou a celebrar diversos Contratos de Concessão de Uso a Título Oneroso, passando a receber contraprestação mensal pela eventual ocupação da área. Ajustava-se o preço por volta de R$ 1.080,00 (hum mil e oitenta reais), por todo o período, como contraprestação e impõe-se ao cessionário as obrigações de dar uso adequado e conservar, em todos e irrestritos aspectos, a área. Quanto à cedente, a CESP expressamente se obrigou a "permitir ao usuário(a) a atividade (...)", qual seja, livre utilização da área (CESP, 2000).

Este contrato, conforme sua nona cláusula, teve vigência mínima de 5 (cinco) anos. No entanto, foi sucessivamente renovado. O longo prazo inicial de vigência (5 anos), bem como suas as renovações sucessivas, geraram legítima expectativa aos proprietários lindeiras aos reservatórios de cumulação da UHEs de que o uso da área inicialmente desapropriada se encontrava garantido e que, com o pagamento do aluguel firmado, a CESP sua postura de total conivência e até, por vezes, incentivo na ocupação das margens de seu reservatório.

Ademais, neste período havia anuência tácita ou mesmo expressa dos órgãos públicos para a ocupação e utilização das margens do reservatório de cumulação da UHE. Importante destacar o caso do Clube da OAB no Bairro Guanabara, Município de Três Fronteiras/SP, e às margens do reservatório, com concordância expressa do IBAMA no Termo de Ajustamento de Conduta celebrado entre a OAB e o Ministério Público do Estado de São Paulo, em processo que tramitou perante a 1ª Vara Cível da Comarca de Santa Fé do Sul, pondo fim à lide.

Contudo, nos anos de 2008 e 2009, após 10 (dez) anos de vigência dos referidos contratos de Concessão de Uso a Título Oneroso, a CESP passou a ingressar com ações judiciais de reintegração de posse e demolição das acessões e benfeitorias havidas nas áreas desapropriadas (até o limite da cota 330 metros acima do nível do mar), fundamentando este seu pedido em Relatórios de Inspeção realizados de forma particular e unilateral pela própria CESP.

A maioria destas ações permanecem em tramitação no Poder Judiciário, inclusive em razão da ampla recorribilidade das decisões judiciais, contudo, algumas já transitaram em julgado, nas quais se firmou a obrigação dos proprietários dos imóveis lindeiros em desocupar a área desapropriada pela CESP (até o limite da cota 330), inclusive promovendo a demolição das acessões e benfeitorias havidas.

Estas ações de reintegração de posse e demolição promovidas pela CESP não têm como causa de pedir matérias de Direito e/ou Proteção Ambiental, mas sim unicamente a propriedade e posse, pela CESP, da área desapropriada (tanto que se limitam à cota 330).

Além destas, foram também promovidas ações de cunho e fundamento ambiental pelos Ministérios Públicos Estadual e Federal, inclusive com discussões sobre a divisão de atribuições entre eles e competência das Justiças Estaduais e Federais. Inicialmente, valeram-se de Responsabilidade Penal ou Criminal, imputando aos proprietários das áreas lindeiras aos reservatórios diversos Crimes Ambientais, tipificados na Lei nº 9.605/98 (BRASIL, 1998); e, em um segundo momento, valeram de Responsabilidade Administrativa, pelas Ações Civis Públicas.

As primeiras, em sua grande maioria, terminaram com a absolvição dos proprietários dos ranchos, enquanto as segundas permanecem em tramitação e, em sua grande maioria, encontram-se suspensas por decisão judicial após a edição do Atual Código Florestal (BRASIL, 2012), como se passará a expor em capítulo próprio e oportuno.

De qualquer forma, a instabilidade jurídica causada pelo ajuizamento destas diversas ações (inclusive o mesmo proprietário figurando no polo passivo de três destas ações, concomitantemente), além do risco de prejuízos materiais aos proprietários pela desocupação, demolição das acessões e benfeitorias, e proibição de nova utilização da área, gerou grande clamor e prejuízos, além do próprio proprietário, à sociedade local, como se passa a expor.

2.2. Preocupação Ambiental e Antropocentrismo

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um dos direitos fundamentais da pessoa humana, bem assim assegurado às futuras gerações. Por isso a preservação e restabelecimento do meio ambiente é questão de importância e relevância contemporânea. Diversos são os conceitos atribuídos ao meio ambiente, ressaltando que o primeiro a utilizar este termo foi o francês Geoffroy de Saint Hilaire (*milieu ambiant*) na obra *Études progressives d'un naturaliste* de 1835.

Édis Milaré conceitua meio ambiente, em uma visão do operador do direito, como "tudo o que nos envolve e com o que interagimos. É um universo de certa forma intangível. A realidade ambiental é mutante, cambiante, evolutiva. (...) A combinação de todas as coisas e fatores externos ao indivíduo ou população de indivíduos em questão" (MILARÉ, 2009, p. 55). Em razão deste caráter universal e abrangente, Paulo Affonso Leme Machado observa que "(...) o Direito do Ambiente seja um direito de caráter horizontal, que recubra os diferentes ramos clássicos do Direito, e um Direito de interações, que se encontra disperso nas várias regulamentações" (MACHADO, 2009, p. 54).

Daí a dificuldade de analisar, regrar, estudar e aplicar Normas de um Direito do Ambiente ou Ambiental. Contudo, faz-se necessário um foco ou norte hermenêutico que perspassa por toda esta universalidade, o que é dado, no ordenamento jurídico brasileiro, pelo artigo 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Destaca-se:

> "Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (…) '§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais."

Não há dúvida que a proteção do Meio Ambiente é, hoje, uma das maiores preocupações da humanidade. Porém, o meio ambiente não pode ser encarado com um fim em si mesmo (biocentrismo), mas como reflexo das necessidades humanas (antropocentrismo ambiental), das presentes e futuras gerações, como ditame do Princípio do Desenvolvimento Sustentável.

Trata-se de ditame presente no Relatório Brundtland, adotado pela Conferência das Nações Unidas em junho de 1972, em Estocolmo, dando origem à Declaração do Meio Ambiente, cujos 26 (vinte e seis) princípios constituem prolongamento da Declaração Universal dos Direitos do Homem, que proclama:

> "(...) O Homem é, a um tempo, resultado e artífice do meio que o circunda, o qual lhe dá o sustento material e o brinda com oportunidade de desenvolver-se intelectual, moral e espiritualmente. (...). Os dois aspectos do meio ambiente, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do Homem e para que ele goze de todos os direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma. (...)" (SILVA, 2002b, p. 59)

Quanto à posição do ser humano em relação ao meio ambiente, Celso Antônio Pacheco Fiorillo afirma que "não só existe uma visão antropocêntrica do meio ambiente em sede constitucional [art. 225, caput e § 4º, CF], mas uma indissociável relação econômica do bem ambiental com o lucro que pode gerar (...). Além disso, a vida humana só será possível com a permanência desta visão antropocêntrica – o que, obviamente, não permite exageros (...)" (FIORILLI, 2009, p. 17).

A Declaração da Conferência do Rio de Janeiro – 1992 ratificou esse posicionamento na declaração de seu Princípio I, pelo qual "Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável" (OLIVEIRA, 2011, p. 5).

O Supremo Tribunal Federal, em voto da lavra do Ministro Celso de Mello, firmou que a proteção ambiental, "(...) como um típico direito de terceira geração que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação – que incumbe ao Estado e à própria coletividade – de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações" (BRASIL, 1995a).

2.2.1. Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente

2.2.1.1. Princípio do Desenvolvimento Sustentável e a Internalização de Externalidades Negativas

Vinte anos depois da Declaração de Estocolmo (supra), a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro de 3 a 14 de junho de 1992, adicionou formalmente à baila o Princípio do Desenvolvimento Sustentável.

Este Princípio foi reafirmado na Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (CMDS), conhecida como "RIO+10", ocorrida entre 26 de agosto e 4 de setembro de 2002, em Johannesburgo, África do Sul, resultando em dois documentos: (a) Declaração Política e (b) Plano de Implementação, ambos com o tema "O Compromisso de Johannesburgo por um Desenvolvimento Sustentável" (SEIFFERT, 2010, p. 18).

Na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida como "RIO+20", ocorrida na cidade do Rio de Janeiro, de 13 a 22 de junho de 2012, marcou-se os vinte anos de realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

(Rio-92) e contribuiu para definir a agenda do desenvolvimento sustentável para as próximas décadas.

O objetivo da Conferência foi a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável, por meio da avaliação do progresso e das lacunas na implementação das decisões adotadas pelas principais cúpulas sobre o assunto. A Conferência teve dois temas principais: (a) A economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza; e (b) A estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável, com enfoque nas políticas públicas a serem adotadas para as próximas décadas.

Parte-se da premissa de que crescimento econômico não implica necessariamente em desenvolvimento, mas simplesmente na expansão da escala de produção. Desenvolvimento surge da necessidade de tratar o capital material diferentemente do capital humano. O desenvolvimento sustentável constitui-se na adoção de um padrão de desenvolvimento requerido para obter a satisfação duradora das necessidades humanas, com qualidade de vida (SEIFFERT, 2010, pp. 21/27).

Neste esteio, o Princípio do Desenvolvimento Sustentável remete à ideia de Utilitarismo, criada por Jeremy Bentham, porém na forma posteriormente desenvolvida por John Stuart Mill e seu “Princípio da Utilidade”.

John Stuart Mill (1806-1873) usou o “Princípio da Utilidade” de forma original, estendendo seu uso aos mais diversos aspectos da sociedade, do qual agora se vislumbra também o ambiental. O Princípio da Utilidade tem como base o “princípio da maior felicidade, ou seja, quando uma ação gera felicidade está correta, quando gera infelicidade está incorreta (BAVARESCO; KONZEN; SANTOS, 2011). Assim, o Desenvolvimento, quando sustentável, deverá trazer a maior felicidade possível às presentes gerações, mas também a permitindo às futuras (cf. Princípio da Dignidade da Pessoa Humana – art. 1º, inciso III, da Constituição) (BRASIL, 1988).

Isto implicará no uso racional e eficiente, ao máximo, apesar do alto grau de entropia humana, dos fatores de produção, dos recursos naturais (matérias primas e insumos produtivos) e sociais (mão de obra) (SEIFFERT, 2010).

Põe-se, no Princípio do Desenvolvimento Sustentável (de cunho utilitarista), o cotejo e a correlação entre dois direitos humanos fundamentais: (1) o direito ao desenvolvimento, em todos os seus aspectos (humanos, sociais, econômicos etc.) e (2) o direito a uma vida saudável, para as

atuais e futuras gerações, o que deve ser sopesado e satisfeitos pelos Estados com proporcionalidade (SILVA, 2002b).

A Proporcionalidade ou Razoabilidade, "utilizado, de ordinário, para aferir a legitimidade das restrições de direitos – (...) equilíbrio na concessão de poderes, privilégios ou benefícios – (...), consubstancia uma pauta de natureza axiológica que emana diretamente das ideias de justiça, equidade, bom senso, prudência, moderação, justa medida, proibição de excesso, direito justo e valores afins; e, ainda, enquanto princípio geral do direito, serve de regra de interpretação para todo o ordenamento jurídico" (LENZA, 2010, p. 138).

Ademais, é técnica jurídica de ponderação de Princípios, diante de uma dada situação, concreta, em que se fará um juízo de valor (axiológico) para se atingir, naquele caso concreto, qual Princípio se destaca e se aplica (juízo deontológico), sem que isso signifique a revogação do Princípio preterido.

Neste sentido, é perfeitamente possível que haja Princípio, inicialmente conflitantes ou antagônicos, convivendo em um mesmo ordenamento jurídico. Cabe ao Operador do Direito, pela técnica de Proporcionalidade, selecionar aquele que melhor se adeque ao caso concreto. Poderá, inclusive, fundamentar a decisão com base nos dois Princípios em tese conflitantes, proferindo sua decisão por equidade.

Tanto assim que, pelo Princípio da Harmonização ou Concordância Prática, caberá aos operadores do direito (e interpretes constitucionais, considerada uma sociedade aberta) evitar o sacrifício (total) de um princípio em relação a outro em choque. Joaquim José Gomes Canotilho explica que isso se deve à "(...) ideia do igual valor dos bens constitucionais (e não uma diferença hierárquica) que impede (...) o sacrifício (...) e impõe o estabelecimento de limites e condicionamentos recíprocos de forma a conseguir uma harmonização ou concordância prática entre os bens" (LENZA, 2010, p. 136).

Por isso, pode-se dizer que, atualmente, o Princípio da Proporcionalidade opera a função de "Sobre Princípio", pois é um Princípio que se dedica a aplicação dos demais Princípios. O princípio da proporcionalidade traduz a busca do equilíbrio e harmonia, da ponderação de direitos e interesses à luz do caso concreto como melhor forma de aplicação e efetivação destes mesmos direitos (CAMPOS, 2004).

Deste modo, pela ponderação, proporcionalidade, razoabilidade e mesmo da equidade, não existe nenhuma contradição entre (a) direito à desenvolvimento e (b) proteção ambiental, em

busca de uma vida saudável, pois estes direitos e princípios devem ser amoldados às circunstâncias concretas (com proporcionalidade e razoabilidade). Esta ponderação – pautada pela proporcionalidade – é o cerne do Princípio do Desenvolvimento Sustentável.

De qualquer forma, tal ponderação é assunto interno aos Estados que, por terem que satisfazer a esses dois direitos humanos dos seus povos, "têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias Políticas do Meio Ambiente e Desenvolvimento", desde que não causem danos ao meio ambiente de outros Estados (Princípio 2 da Conferência Rio92) (SILVA, 2002b, p. 64).

Aos Estados (estruturado por suas Constituições) cumpre encontrar equilíbrio entre o desenvolvimento econômico sem prejudicar o meio ambiente das próximas gerações, num afã real de evitar a famigerada ditadura das gerações – tão falada no positivismo histórico – também à proteção ambiental, para que as presentes não gerem um determinismo ambiental prejudicial às futuras.

Assim, a proteção do meio ambiente, como trazido pelo Direito Ambiental Constitucional, coteja a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da CF88), pois a preocupação – do bem-estar – ambiental é garantir uma vida digna, saudável e segura (cf. Princípio da Utilidade, supra).

A finalidade é propiciar pleno desenvolvimento da personalidade humana. Tanto assim que a proteção ambiental tutela a dignidade da pessoa humana não apenas de forma direta (numa acepção arcadista do *fugere urbem*), mas também visando o desenvolvimento tecnológico e econômico para incremento da qualidade de vida do ser humano. Daí porque previsto no artigo 170, da CF88, que trata justamente da ordem econômica nacional. Porquanto, também a preocupação ambiental é reflexo da economia global (e não um fim em si mesmo).

Culmina tal realidade capitalista na ideia principal de assegurar a existência digna da pessoa e (acesso) dos meios de produção. Com isso, o Princípio do Desenvolvimento Sustentável não visa acabar com a atividade econômica, mas minimizá-la, mantendo-a mesmo sabendo que ela, por muitas vezes, representa degradação ambiental.

Nesta ordem, importante destacar os instrumentos que a Economia e o Direito põem à disposição dos legisladores na adoção e concretização de políticas públicas ambientais, tendo como norte o desenvolvimento sustentável (desenvolvimento com manutenção de recursos naturais para as futuras gerações).

A consideração da dimensão econômica, associada às questões ambientais, representa um

imperativo. Ela é essencial para a formulação das políticas públicas, das diretrizes para atuação do governo, das empresas e dos cidadãos. A economia ambiental considera a escassez dos recursos e, nos recursos ambientais, sua não renovação (ao menos em um lapso curto de tempo, considerado a brevidade da vida humana e das gerações). Por isso, faz-se necessário um uso mais racional destes recursos, o que na Economia se pela precificação (resultado das leis da oferta e demanda por produtos), incluindo os custos ambientais no preço final dos produtos.

Todo bem, serviço ou produto (e bem, tecnicamente, é tudo que possui valor econômico e mercado) gera efeitos à sociedade, desde seu processo produtivo, sua comercialização ou utilização final. Estes efeitos além do próprio bem, externo a eles, são chamadas de Externalidades. Estas Externalidades podem ser positivas, quando o bem (ou sua produção) gera um benefício externo benéfico à sociedade; ou negativas, quando o bem (ou sua produção) gera um malefício à sociedade, sem que os custos destes malefícios sejam incorporados ao preço do produto.

Mari Elizabete Bernardini Seiffert explica que:

> "Externalidade 'é vista como fato inquestionável de que qualquer atividade que afete, de modo favorável ou desfavorável, outras atividades ao longo do processo produtivo' (...) pode ser analisado sob aspecto tecnológico ou monetário. Constitui-se em um custo ou benefício imprevisto de produção [e] consumo que afete outros que não o produtor ou [o] consumidor. Pode ser de natureza positiva ou negativa (...) quando no preço do bem colocado no mercado não inclui os ganhos e as perdas sociais resultantes de sua produção ou consumo" (SEIFFERT , 2010, pp. 69/70).

Pode-se dizer que um bem que gere Externalidade Positiva, não incluída em seu preço final, será sempre um produto "barato" para a sociedade; enquanto que um produto que gere Externalidade Negativa, cujos custos de reparação não se encontram incluídos no seu preço, será sempre um produto "caro" para a sociedade, pois esta deverá deslocar recursos (sempre escassos) de outras áreas (igualmente carentes) para reparação dos prejuízos (sociais, ambientais, etc.) causados por aquele determinado bem.

Por isso, busca-se a internalização das Externalidades Negativas (impactos ambientais) do bem em seu preço (incluir os custos externos ao preço do produto). É forma de fazer os custos socioambientais da atividade econômica sejam integrados ao processo produtivo.

Com a internalização das externalidades negativas no preço do produto, este tornar-se-á automaticamente mais elevado, o que reduz o interesse dos agentes de mercado ("consumidores") por este bem. Assim, naturalmente, reduz sua demanda e, consequentemente, sua oferta ao que é

estritamente necessário (Ótimo de Pareto) ou mesmo o retira de mercado, reduzindo ou pondo fim às Externalidades Negativas (malefícios).

A partir desta análise casuísta aos bens (produtos e serviços) do mercado, as Políticas Públicas (econômicas, sociais e jurídicas) devem priorizar aqueles bens que geram Externalidades Positivas à sociedade, bem como promover meios de internalizar (incluir) nos preços dos bens os custos de correção das Externalidades Negativas por eles geradas.

O ideário macro econômico a fundamentar a tese é a obtenção, no mais possível, do Ótimo de Pareto, pelo qual se busca a maior eficiência possível para determinado agente de mercado (concorrência perfeita – grande quantidade de bens disponibilizados, grande quantidade de fornecedores destes bens, preços condizentes com as externalidades positivas e negativas geradas e efetiva demanda), porém sem prejudicar a terceiros (indivíduo ou coletividade).

No entanto, não se pode deixar de criticar, a política de inclusão do custo ambiental (externalidade negativa) nos preços dos bens, pois acaba gerando um aumento exacerbado dos preços, gerando pressão inflacionária também aos bens sem custos ambientais. Por isso, Políticas Públicas mais eficientes priorizam bens dotados de Externalidades Positivas, o que no Direito corresponde ao instituto jurídico da Função Social, como norte de interpretação e aplicações de outros institutos jurídicos postos (bens, posse, propriedade, empresa, serviços, falência, família etc.), que se passa a expor.

2.2.1.2 Função Econômica, Social e Ambiental da Propriedade

No Estado Liberal (século XVIII) fazia-se a distinção entre a esfera das relações econômicas e a esfera das relações políticas, entre sociedade civil e Estado, com nítida dicotomia entre o direito privado e o direito público. Este tratava apenas do Estado e Governo, e suas relações. As normas estatais protetoras do indivíduo buscavam apenas assegurar a liberdade econômica, protegendo o cidadão contra o próprio Estado. O direito privado, por vez, disciplinava a sociedade civil, as relações jurídicas entre os cidadãos e o mundo econômico, sob a concepção do individualismo, do liberalismo econômico e da propriedade privada absoluta, com exclusão de qualquer intervenção estatal.

A passagem do Estado Liberal para o Estado Social se deu com o reconhecimento das desigualdades sociais e a necessidade de garantir os direitos individuais e os direitos sociais aos

cidadãos. O Estado, antes voltado a conferir eficácia à liberdade econômica, passou a intervir no processo econômico para estabelecer relações sociais mais justas.

Nas últimas décadas, percebe-se uma interação entre o público e privado, com superação desta dicotomia clássica, e, atualmente, cada vez mais o Estado se utiliza dos institutos jurídicos (mesmo dos preexistentes) de direito público na esfera e relações individuais ("publicização ou constitucionalização do direito privado"), em prol da efetivação dos direitos fundamentais e da redução das desigualdades havidas entre os indivíduos (inclusive para fins de proteção ambiental).

Nas palavras de Gustavo Tepedino, tratam-se:

> "De novos parâmetros para a definição da ordem pública, relendo o direito civil à luz da Constituição, de maneira a privilegiar, insista-se ainda uma vez, os valores não patrimoniais e, em particular, a dignidade da pessoa humana, o desenvolvimento da sua personalidade, os direitos sociais e a justiça distributiva, para cujo atendimento deve se voltar a iniciativa econômica privada e as situações jurídicas patrimoniais" (JELINEK, 2006).

Da Constitucionalização do Direito Civil decorre a migração, para o âmbito privado, de valores constitucionais, dentre os quais o princípio da dignidade da pessoa humana. O ser humano (a dignidade da pessoa humana), e não mais o patrimônio, recoloca-se no centro das preocupações do Direito Civil. Interesses e direitos de natureza pessoal antepõem-se a direitos e interesses patrimoniais, o que supõe que na hierarquia de valores a pessoa humana prevalece sobre o interesse econômico (individual).

Nesta linha, Duguit (início do século XX) sustenta que a propriedade não tem mais um caráter absoluto e intangível e que o proprietário, pelo fato de possuir uma riqueza (propriedade), deve cumprir uma função social (JELINEK, 2006).

Nesta linha de raciocínio, o conceito de Função Social da Propriedade se aproxima – e mesmo se assemelha – ao conceito de Externalidade Positiva (ainda que este limitado à uma análise monetária), pelos quais os bens devem gerar benefícios sociais à terceiros e à coletividade, desde a sua produção à sua utilização, sem o qual a propriedade sequer se justifica (individualmente). A propriedade, assim, deve ser analisa sob a ótica Utilitarista e tem sua importância dada não pela sua existência, mas sim pelos efeitos, utilidade e, quiçá, felicidade que gera à coletividade.

A Constituição de 1988 positivou a união indissociável entre a propriedade e a sua função social ao arrolar o direito de propriedade dentre os direitos e garantias individuais fundamentais e, logo em seguida, agregar a função social (art. 5°, inc. XXII e XXIII). Também quando trata da

ordem econômica e elege seus princípios, destaca a propriedade privada e, sucessivamente, a função social da propriedade e a defesa do meio ambiente como princípios da ordem econômica (art. 170, inc. II, III e VI) (BRASIL, 1988).

Importante mencionar, inclusive para fins de justificar o Ativismo Judicial e imposição de medidas ambientais ao Estado em prol dos proprietários de áreas lindeiras aos reservatórios de cumulação da UHE, Diego de Figueiredo Moreira Neto, a respeito do artigo 170, da CF, entende que no "artigo de abertura dos princípios gerais da atividade econômica, deveriam vir os dados teleológicos: quais as finalidades a que visa o Estado ao intervir na ordem econômica. (...) São, ainda, finalidades da intervenção do Estado na ordem econômica: a existência digna da pessoa humana, (...) a defesa do meio ambiente, (...) através de sua realização prática assegura-se a prevalência de princípios que lhe são ínsitos (...)" (MUKAI, 1994, p. 28).

Toshio Mukai explica que:

> "(...) Há de compatibilizar todos os princípios elencados nos art. 170, posto que resulta dessa compatibilização, exatamente, o cumprimento do princípio maior que a Constituição brasileira de 1988 contempla: o da democracia econômica e social. Nesta compatibilização, tendo em vista o princípio da proporcionalidade dos meios aos fins, há que estar presente a 'obrigação de ponderação' dos interesses contrapostos. (...) Dado que os Princípios da Ordem Econômica estão em pé de igualdade, nomeadamente os da garantia da propriedade privada (com sua função social) (...) e o da defesa do meio ambiente, o problema que agora se coloca é o da compatibilização entre eles, para que todos sejam observados" (MUKAI, 1994, p. 31).

No dizer de Joaquim José Gomes Canotilho, "(...) o princípio da democracia econômica e social contém uma imposição obrigatória dirigida aos órgãos de direção política (legislativo, executivo), no sentido de desenvolverem uma atividade econômica e social conformadora, transformadora e planificadora das estruturas socioeconômicas (...)" (MUKAI, 1994, p. 29).

Ressalta-se que o caput do artigo 170, da CF, é expresso em permitir que o Magistrado, no caso concreto formule sua decisão, em omissão normativa, com razoabilidade, proporcionalidade e equidade, inclusive com fins de efetivação de políticas públicas (ativismo judicial).

A Constituição traz outras situações em que expressamente o Princípio da Função Social da Propriedade deve ser levado em conta, especificamente (a) a propriedade urbana (arts. 156 e 182, CF), com respeito ao Plano Diretor, nos termos do Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001a), e (b) a propriedade rural (arts. 184 e 185, CF).

Verifica-se que se agregou ao direito de propriedade o dever jurídico de agir em vista do interesse coletivo, ou seja, o direito subjetivo do proprietário privado foi submetido ao interesse comum, imprimindo-lhe o exercício de uma função social, voltada ao interesse coletivo.

No plano infraconstitucional, defende Tartuce (2002), o Código Civil, no artigo 1.228, § 1º, não só reafirma a função social da propriedade acolhida no art. 5º, XXII e XXIII e artigo 170, III, todos da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), vai mais além, prevendo ao lado da função social da propriedade a sua função socioambiental para proteção da flora, da fauna, da diversidade ecológica, do patrimônio cultural e artístico, da águas e do ar, enfim, tudo de acordo com o que prevê o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938/81 (BRASIL, 1981).

Neste esteio, cada vez mais vão surgindo medidas restritivas ao direito de propriedade, impostas pelo Estado em prol da supremacia dos interesses difusos e coletivos. Assim, o direito de propriedade esbarra na sua função social e socioambiental, no interesse público, no princípio da justiça social (art. 3º, III, CF) e na proteção do bem comum e, para tanto, sua utilização (parcial) pode – e deve – ser limitado pelo Estado.

Contudo, a expressão função social passa por uma ideia operacional, impondo ao proprietário não somente condutas negativas, mas também positivas a cargo do proprietário. A função social mais que aceita, requer a promulgação de regras impositivas, que estabeleçam para o proprietário obrigações de agir, na forma de comportamentos ativos na direção do proveito social.

A função socioambiental não constitui um simples limite ao exercício do direito de propriedade, pelo qual o proprietário pode fazer tudo aquilo que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. Vai mais além e autoriza que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, no exercício do seu direito, para que a sua propriedade concretamente se adeque à sua função.

Logo, o princípio da função social da propriedade pode ser resumido em três formas distintas de incidência sobre o direito de propriedade: (a) privação de determinadas faculdades; (b) obrigação de exercitar determinadas faculdades, e (c) complexo de condições para o exercício de faculdades atribuídas (JELINEK, 2006).

2.2.2. Da Privação de Certas Faculdades e da Obrigação de Exercitar Determinadas Faculdades

A função social impõe ao proprietário condutas negativas (abstenções), que subtraem faculdades atribuídas ao direito de propriedade. Essa privação não nega o direito de propriedade, e sim traça os contornos do próprio direito de propriedade, dentro de uma perspectiva que busca, axiologicamente, um ponto de equilíbrio entre o convívio social (e ambiental) e a gestão da propriedade (proporcionalidade).

Neste esteio, a obrigação de não fazer (imodificabilidade) em área de preservação permanente (APP). Contudo, desde o Código Florestal anterior (BRASIL, 1965), tal proibição não é absoluta, pois previa a excepcional possibilidade de supressão de vegetação em APP quando necessária a execução obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social (art. 1º, §2º, inc. IV e V).

Tais disposições foram mantidas no Atual Código Florestal (BRASIL, 2012), precipuamente na definição de APP (art. 4º) e na possibilidade de sua utilização sustentada (arts. 8º e 9º).

Contudo, esta limitação decorrente da Função Social da Propriedade não se confunde com Limitações Administrativas ao Direito de Propriedade, pois não decorrem do Poder de Polícia estatal, como se exporá abaixo.

Ainda, a função social atua principalmente pela via de prestações positivas a cargo do proprietário. A função social reclama regras impositivas, que estabeleçam para o proprietário obrigações de agir, na forma de comportamentos ativos na direção do proveito social.

Porém, a legislação traz ainda poucas imposições de condutas positivas, perdendo importante instrumento na proteção ambiental.

2.2.2.1 Complexo de Condições para o Exercício de Faculdades Atribuídas

A criação de um complexo de condições para que o titular do direito de propriedade possa exercer seus poderes é também forma típica do princípio da função social. A validade e a eficácia dos atos praticados pelo proprietário são subordinadas à observância de determinados pressupostos, a depender do ato proibido ou imposto, e o não atendimento desses pressupostos pode justificar,

em última análise, até a perda do bem.

Na propriedade urbana, cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182, §2°, CF). Na propriedade rural, cumpre sua função social quando se torna produtiva, em suas acepções, sub pena de desapropriação (arts. 184 a 186, CF).

Não basta que o cumprimento da função social da propriedade imponha condutas negativas (abstenções) ou condutas positivas ao proprietário, impondo requisitos ou penalidades. É necessário que se dê efetivas condições legais, jurídicas, fáticas e materiais para que o proprietário possa, então, realizá-las, a cargo do próprio Estado, em razão da Primazia do Interesse Público (interesse público primário e secundário) e por expressa disposição do já citado artigo 225, da Constituição.

Fundamento fático para tanto, decorre da imposição de medidas em face apenas do proprietário é transferir unicamente a ele, muitas vezes sem condições técnicas, econômicas ou financeiras, o ônus de promover benefícios (sociais, econômicos e/ou ambientais) à toda a coletividade. Ora, se os benefícios são sociais (além do próprio proprietário), necessário se faz a participação Estatal para conjugar esforços na realização destes benefícios.

Fundamento jurídico, por vez, decorre da famigerada Teoria dos Poderes (e deveres, diga-se) Implícitos na Constituição e demais normas infraconstitucionais, muito citada no STF para fins de imposição e cumprimento de Políticas Públicas aos demais Poderes Constituídos.

A Teoria dos Poderes Implícitos estabelece que a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos. Isso porque caberão aos Poderes Constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário), em todas as esferas (Federal, Estadual, Municipal e Distrital), e os às Autoridades Públicas (destes Poderes) garantir o máximo de efetividade às normas constitucionais (e, quiçá, infraconstitucionais), consoante os ditames do Princípios da Máxima Efetividade (LENZA, 2010, p. 138) e Força Normativa da Constituição (LENZA, 2010, p. 76).

2.2.2.2. Ativismo Judicial e Judicialização das Políticas Públicas

Não se desconhece que tais instrumentos jurídicos se referem à hermenêutica

constitucional, no entanto, nada impede, pelo contrário, a sua aplicação em normas de efetiva execução prática, tento em vista o atual posicionamento do Poder Judiciário como efetivador de Políticas Públicas, fenômeno recente do Neoconstitucionalismo chamado de Ativismo Judicial.

Pedro Lenza explica que:

> "(...) É preciso identificar os mecanismos de sua concretização e, nisso, além do papel da sociedade, (...) o Poder Judiciário tem uma importante missão, realizando a implementação das efetividades das normas constitucionais (...) e, assim, a consagração da importante figura do ativismo judicial. (...) Écio Oto Ramos Duarte define o Neoconstitucionalismo partindo de uma nova visão constitucional, buscando dar a ela sentido e, assim, superando o seu caráter meramente retórico, encontrando mecanismos para a real e efetiva concretização de seus preceitos" (LENZA, 2010, p. 76).

Luís Roberto Barroso destaca que:

> "(...) Desde o final da Segunda Guerra Mundial verificou-se, na maior parte dos países ocidentais, um avanço da justiça constitucional sobre o espaço da política majoritária, que é aquela feita no âmbito do Legislativo e do Executivo (...). O ativismo judicial (...) expressa uma postura do intérprete, um modo proativo e expansivo de interpretar a Constituição, potencializando o sentido e alcance de suas normas, para ir além do legislador ordinário. Trata-se de um mecanismo para contornar, bypassar (sic) o processo político majoritário quando ele tenha se mostrado inerte, emperrado ou incapaz de produzir consenso (...)" (BARROSO, 2008).

Nesta linha de raciocínio, atualmente, o Poder Judiciário assume posição de efetivador de Políticas Públicas previstas nas normas constitucionais (Constituição Dirigente, no conhecido termo de Joaquim José Gomes Canotilho) e infraconstitucionais, diante da inação dos demais Poderes Constituídos.

No caso analisado sobre propriedades lindeiras ao Reservatório de cumulação da UHE Ilha Solteira, com aplicação às demais, percebe-se que o ônus ambiental tem recaído unicamente sobre os atuais proprietários desta área, mesmo que, no passado o impacto ambiental tenha sido causado por entes estatais (CAIC, CESP, Prefeituras etc.).

O Estado, atualmente, impõe a tais proprietários obrigações restritivas (abstenções, seja decorrente da Função Social da Propriedade, seja Limitação Administrativa) e ativas (recomposição) da área, porém não oferece a estes proprietários nenhum meio técnico ou econômico para viabilizar tais imposições (omissivas e comissivas), o que, por si, também gera violação à Função Social da Propriedade.

Caberá ao Poder Judiciário, quando instado pelas Funções Essenciais à Justiças

(Ministério Público e Advocacia) promover a efetivação de políticas públicas determinando a atuação participativa e cooperativa do Poder Público, em todas as suas esferas, fornecendo recursos e meios técnico-financeiros para proteção ambiental do entorno dos Reservatórios do Cumulação das UHE.

2.2.3. Diferença entre Impactos Ambientais e Danos Ambientais

Para nortear a criação das Políticas Públicas Ambientais, inclusive como forma de limitar a atuação dos Poderes Constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário), importa trazer a baila dois conceitos importantes das ciências ambientais, (1) Impacto Ambiental e (2) Dano Ambiental, apresentando a correlação entre eles e as dificuldades de suas delimitações. Pretende-se aqui desmistificar a ideia de que toda e qualquer intervenção humana significa prejuízo ao meio ambiente e que a análise (existência) e quantificação deste eventual prejuízo deve ser macro (ambiental, social, econômica, política, etc.).

O conceito de (1) Impacto Ambiental, conforme a Resolução n° 01/86 do CONAMA:

> "Qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota e a qualidade dos recursos ambientais" (BRASIL, 1986).

Impacto Ambiental é um conceito fático, pois chama-se Impacto toda e qualquer alteração ambiental causada pelo homem. Não é um conceito axiológico, não depende de valorização. Ou seja, para fins de conceituar Impacto Ambiental, não se analisa se a intervenção é certa ou errada, boa ou mal. Apenas se houve ou não intervenção. Contudo, após a constatação do Impacto Ambiental, é sim possível fazer uma análise valorativa macro.

Conforme o inciso II do artigo 6º da Resolução n° 01/86 do CONAMA, o Impacto Ambiental pode ser (1.1) Positivo (trazer benefícios) ou (1.2) Negativo (adverso), e pode proporcionar benefícios ou ônus (ambientais, sociais, econômicos, etc.). Portanto, a existência de Impacto Ambiental, por si, não é nocivo ao Meio Ambiente e/ou Sociedade, podendo ser, ao contrário, positivo, resultando em ganhos ambientais, sociais e/ou econômicos.

Já Dano, por vez, é prejuízo. Conforme Eloy Fenker, "(...) A expressão dano ambiental (...) é utilizada para designar tanto as alterações nocivas como efeitos que tal alteração provoca na saúde das pessoas e em seus interesses." Prejuízo corresponde a um desequilíbrio. Ora desequilíbrio pressupõe uma balança ou balanço para mensuração, pois prejuízo decorre do confronto entre Custo e Benefício, entre Receita e Despesa, não sendo um conceito direto, absoluto (FENKER, 2007).

Sendo assim, Dano Ambiental é um conceito complexo e relativo, pois é uma resultante de impactos positivos e negativos, ambivalente, com considerações e variantes sociais e econômicas, e ainda, na área ambiental, vinculado aos conceitos de degradação e poluição previstos no artigo 3º, incisos II e III, da Lei nº 6.938/81 (BRASIL, 1981). Por isso, Impacto Ambiental Negativo, por si, não é dano. Degradação não é dano, é impacto. Poluição não é dano: é impacto. Dano é a resultante de todos os impactos, quando o referido somatório de impactos (positivos e negativos) for negativo.

Para análise dos Impactos Ambientais (positivos ou negativos) e sua eventual resultante (ou somatória) em Dano Ambiental, é preciso considerar que Ação Antrópica é a ação do homem sobre a natureza, de forma a alterar sua condição natural. Alteração ambiental é toda alteração produzida pela atividade humana ao atuar sobre a natureza, que modifica sua condição original (ou natural). Esta ação pode resultar em Dano Zero, que é a inexistência de dano, sob o ponto de vista econômico, social e ambiental, quando apreciado em relação ao contexto de vida do ser humano no momento de sua prática. Mesmo diante de Impactos Negativos, o benefício para a sociedade (Impactos Positivos) é igual ou superior ao Impacto (Negativo).

Em toda atuação humana existem riscos. Na atuação ambiental não poderia ser diferente. Em princípio, o risco é da sociedade, ao necessitar um bem ou serviço. No entanto, cada indivíduo é responsável pela sua atuação e corre riscos. A teoria do risco exige um cálculo de probabilidade estatística e considerações econômicas de tratamento do risco. Neste ponto é clara a lição de Eloy Fenker:

> "A partir daí, o que se verifica é que os profissionais envolvidos com a utilização da legislação ambiental passam a ter de lidar com *probabilidades* na aplicação do Direito Ambiental e os juízes, principalmente, passam a ter de tomar decisões nos processos com base nessas mesmas *probabilidades*, o que contraria a formação tradicional dos juristas de uma forma geral e dos juízes em especial, como sabido bastante apegada à ideia de segurança e certeza jurídicas" (FENKER, 2007).

Nesse sentido, os Impactos (Negativos) podem ser: (1) Impacto Inevitável; (2) Impacto de Reparabilidade Desnecessária; e (3) Impacto de Reparabilidade Necessária.

2.2.3.1. Impacto Inevitável e Necessário

Uma vez que a Sociedade necessita de bens ou serviços, há de arcar com os ônus ou custos, sejam eles econômicos, sociais ou ambientais. São inevitáveis os impactos que precisam ocorrer, sem os quais o objetivo de acesso ao recurso natural não poderia ser atingido (v.g., para retirar um mineral precisa-se retirar a cobertura do solo, movimentar a terra; sem derrubar a árvore não se pode construir a residência ou a rodovia, etc.).

São necessários aqueles que são praticados para atender uma necessidade social do ser humano, impossível de outra forma (v.g., o benefício social de utilização de um mineral para construção de um equipamento de tratamento de saúde é maior do que o custo do impacto ambiental praticado).

2.2.3.2. Impacto de Reparabilidade Desnecessária ou de Baixa Significância

É impacto negativo justificado por impacto positivo. É impacto que não é dano, impacto inerente, impacto contextual, ou impacto eticamente justificado, impacto inevitável e necessário (v.g., preparar um terreno para plantar o alimento, etc.), ou seja, ainda que seja um impacto, é de baixa relevância ou significância para o contexto ambiental.

2.2.3.3. Impacto de Reparabilidade Necessária

Todos os danos (diferença entre custo e benefício, ou resultado entre impactos negativos e positivos) não aceitos pela sociedade deveriam ser reparados. Dependem, entretanto, de considerações técnicas, econômicas e legais, quanto à forma de reparação: (1) Reconstituição da Condição Original (reconstituir o ambiente original, denominando-se genericamente de recomposição da degradação ambiental, segundo a melhor tecnologia disponível); (2) Compensação (quando a reconstituição da condição original não é possível, faz-se a entrega de outro bem ou recurso, em substituição àquele degradado, que tenha o equivalente valor econômico,

social ou ambiental); (3) Pagamento em Moeda (pagamento ao Estado em espécie, que utilizaria este recurso para promover e melhorar as condições ambientais em outro local); (4) Implementação de Melhoria Ambiental ou Social em outro Local (forma de compensar a degradação é a melhoria em outro local, criação de uma Reserva Natural de Preservação Permanente – RPPN); (5) Benefício com o Uso Alternativo mantendo a Condição Degradada (alguns componentes naturais alterados podem ser destinados a uso alternativo, de interesse social, de forma a compensar de forma indireta o dano causado).

Assim, Impacto Ambiental é gênero, que pode ter como espécie Dano Ambiental. Impacto Ambiental pode ser Positivo e Negativo. Dano Ambiental será sempre negativo, porém seu conceito é relativo e depende da análise de todos os Impactos havidos (Positivos e Negativos) por equipe multidisciplinar (social, econômica, ambiental, jurídica... etc.) e só se pode falar em Dano Ambiental se (a) os Impactos Negativos forem maiores que os Positivos, (b) não forem inevitáveis e/ou necessários e (c) de reparação desnecessária. Somente aí se poderia falar em Dano Ambiental e necessidade de sua reparação, ainda que realizada em local diverso.

De todos o exposto (e diante das três classes de impactos), de se concluir pela necessidade de uma análise macro (econômica, social, ambiental, jurídica etc.) e casuística, sendo que nem toda intervenção humana causa Dano Ambiental e nem todo Dano Ambiental, ainda que havido, requer inutilização da área.

2.2.4. A Relatividade dos Impactos Ambientais nas Casas de Veraneio Lindeiras

Já disse que a área não seria recoberta por vegetação natural desde, ao menos, 1951; que, anteriormente aos ranchos, era utilizada para pecuária extensiva. Mencionou-se que a CESP realizou o Levantamento Aerofotogramétrico Cadastral da Bacia de Acumulação de Ilha Solteira pela empresa Cruzeiro do Sul S.A. Serviços Aerofotogramétricos no início da década de 70, pelo que foram elaboradas diversas plantas cartográficas em que se apurou – e se afirma expressamente – que toda a área hoje ocupada pelo Reservatório da UHE, área de segurança e borda livre, e também a área hoje lindeira, já na naquela época, era utilizada para criação extensiva de animais (pasto) (Anexo II).

Atualmente, (ainda) a CESP confeccionou Relatório de Inspeção Ambiental e Patrimonial que, ao trazer “Informações Ambientais”, mencionou o solo coberto por “árvores diversas”, todas plantadas pelos proprietários das casas de veraneio (“ranchos”).

Foi plantio de árvores, grama e demais plantas ornamentais, a feitura de curvas de nível e demais bloqueadores artificiais de enxurrada, como as construções dos “ranchos”, pelos proprietários das áreas lindeiras, que a ocorrência de erosões foi impedida. Não se desconhece que existem graus diversos de proteção ambiental nas variadas propriedades lindeiras (“ranchos”), entrementes, a proteção ambiental insere-se no uso da própria propriedade. Ademais, considerando que na origem da ocupação (agropecuária) a área não gozava de nenhuma proteção, ainda que eventualmente reduzida em uma propriedade lindeira atual (“rancho”), ainda assim estar-se-ia sendo mais efetiva que na origem da ocupação.

Também não é possível conceber a que haveria impedimento de regeneração de vegetação natural. Isso porque impossível “regeneração” do que não existe. Ora, o crescimento de “mato”, simples assim, não é (a) nem regeneração e (b) nem vegetação nativa/natural. Firmando a impossibilidade de crescimento de espécie vegetal, no ensejo, bem elucida a questão Luiz Sugimoto:

> “Em 1969, numa área de 700 hectares do município de Selvíria (MS) foi retirada uma camada de 8 metros de espessura do solo original, para terrapleno da Usina Hidrelétrica de Ilha Solteira, que marcava assim o início de sua construção. Por cima da camada restante – pouco mais de metro – ainda passaram caminhões fora-de-estrada e outras máquinas pesadas que compactaram o solo, acentuando a infertilidade da área remanescente. Havia mais de 30 anos que ali não crescia nem o capim braquiária – que de tão rústico persiste nas terras mais pobres. “Arrancaram solo e subsolo. O que mais interessava à usina era o subsolo abaixo da camada de 20 centímetros, que foi decapitado, sem que se colocasse de volta a camada de terra superior, como seria exigido hoje através do EIA-Rima [Estudo de Impacto Ambiental]”, afirma o professor Gilberto Colodro, da Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul” (SUGIMOTO, 2005).

Em Direito, em ação judicial que vise a tutela ambiental da área, necessário a prova (art. 333, I, CPC) que haveria (a) regeneração por si só – se retirado o alegado impedimento – e (b) constituída por vegetação nativa/natural. É assente a jurisprudência em não admitir dano hipotético, futuro, genérico, abstrato, etc. (*neminem laedere*).

Diante do exposto, o que se verificou na área atualmente ocupada pelas casas de veraneio (“ranchos”) no entorno do Reservatório de Cumulação da UHE Ilha Solteira é um Impacto Ambiental, com consequências positivas e negativas, porém, em cujo somatório não preponderam

as negativas. De modo que não se pode falar em Dano Ambiental.

Ao menos no presente (após a utilização da área para agropecuária, desde ao menos 1951) e formação do próprio reservatório (1960), está-se diante de um (1) Impacto Inevitável, cujos pontos negativos são de (2) Reparabilidade Desnecessária (vide supra), vez que automaticamente supridos pelos pontos positivos.

2.2.5. A Função Social da Propriedade Lindeira

Os “ranchos” são imóveis destinados unicamente ao lazer. Por isso, verifica-se que seus proprietários cuidaram da área lindeira e do próprio Reservatório da UHE e da qualidade de suas águas.

Ademais, depois da inundação e com as edificações nos mencionados loteamentos lindeiros, o que era originalmente pastagens (desde 17/11/1951, quando a área pertencia, em sua maioria, à CAIC – Companhia de Agricultura, Imigração e Colonização S/A) passou a ser cuidado pelos proprietários lindeiros, evitando até mesmo a erosão (laminar).

Veja que a sua prevenção nunca esteve entre as prioridades da CESP ou do Poder Público, em qualquer esfera (municipal, estadual ou federal), reforçando a tese de que as atividades lindeiras, ao menos em sua maioria (quando voltadas ao lazer), não estavam degradando o meio ambiente, mas ao contrário, zelando por ele.

Até porque, como é público e notório, dado a extensão do reservatório de cumulação da UHE, a mata ciliar que existia no entorno dos pequenos rios alagados e que premiam de grande proteção deixaram de existir com a inundação e formação do próprio reservatório.

Assim, ainda que possível erosão laminar na área, por certo se daria em menor intensidade nos ranchos (lazer), em relação à propriedade rural de maior extensão voltada para atividade agropecuária. Neste mister, deve-se evidentemente diferenciar o tipo de utilização das bordas do Reservatório, pois os meios, fins e consequências entre elas são muito diferentes. Tanto que justificaria, inclusive, tratamento diverso entre elas e seus titulares porque proporcional e razoável e, portanto, constitucional, o *descriminen* em que se baseia.

Ao contrário do que se costuma ouvir, “rancho”, aqui, não é uma grande extensão de terra usada para pecuária extensiva. São pequenos lotes, pouco maiores que os normalmente encontrados nas cidades do interior, sem destinação econômica primária e sim voltados para o lazer.

Corresponderiam às casas de veraneio e demonstram, como pregava o Arcadismo, o sentimento de *locus amoenus* e *fugere urbem*. As atividades neles exercidas, nesta finalidade, não têm qualquer impacto ambiental, pelo contrário, refletem o cuidado constante que os proprietários têm com os lotes e o ambiente que o cerca, visando mantê-lo no presente e às futuras gerações.

Diferente é aquela atividade – qualquer que seja ela – visando exploração e fim econômico à propriedade, como ocorre em grandes propriedades voltadas à agropecuária, locais em que – e nestes apenas – se poderia eventualmente encontrar terra nua ou erosão ou alguma outra atividade contrária ao meio ambiente. Vê-se, portanto, que as atividades, finalidades e consequências são deveras diversas e, desta maneira, não justificam tratamento igualitário, que se ocorrido, constitui-se em ilegalidade e, mais, inconstitucionalidade, pois violada a isonomia (proporcionalidade e razoabilidade – art. 5º, *caput*, CF).

Para exemplificar, e porque se constitui fato verdadeiro, público e notório, a utilização do Reservatório da UHE para veraneio/lazer desde sua formação não trouxe qualquer alteração ou mitigação na qualidade das águas.

Entretanto, com a utilização do canal como Hidrovia Tietê-Paraná, sem detalhes técnicos, surgiu uma espécie de mexilhão dourado não dantes encontrada no lago e esta e se proliferou vorazmente, talvez porque inexistiria predador natural. Tal fato levou o Ministério Público Federal, por sua representação no Município de Jales/SP, a ajuizar Ação Civil Pública em face da União Federal, Estado de São Paulo, CESP e IBAMA visando o controle antrópico da espécie, ainda sem julgamento.

Resta patente que atividade dos ranchos não tem significativo impacto ambiental, pelo contrário, enquanto outras atividades, movidas por fins absolutamente diversos (econômicos, unicamente).

Não se está afirmando aqui que a atividade do proprietário lindeiro é inócua para o meio ambiente. Sabe-se que toda atividade antrópica apresenta interferência ambiental (Impacto Ambiental) e, no mais das vezes, lhe é prejudicial, ainda que de forma restrita. Contudo, não se pode negar que a intervenção antrópica do proprietário lindeiro não gera Dano Ambiental ou, então, de Baixa Significância (vide supra), vez que apresenta mais Impactos e Externalidades Positivos à Negativos (benefícios econômicos e sociais à coletividade).

Da utilização das margens do Reservatório da UHE como área de lazer fez reconhecer o potencial turístico da região, tornando-se fonte de renda e divisas principalmente para as cidades

banhadas pelo Reservatório, o que a tornou conhecida como “Região dos Grandes Lagos”. Dentre elas, merece destaque que os Municípios de Santa Fé do Sul e de Três Fronteiras-SP alçaram a qualificação de Estância Turística e passaram a auferir maiores repasses estaduais e federais, fomentando o desenvolvimento urbano de toda a região.

A questão extrapola, portanto, a mera análise de legislação ambiental, mas sua conciliação com o direito de propriedade e sua função social constitucionalmente assegurados, o princípio da autonomia municipal, o princípio da isonomia e do desenvolvimento sustentável.

2.3. Evolução Normativa

2.3.1. Primeiras Normas Ambientais no Ordenamento Jurídico Brasileiro

Ao longo do tempo, a preocupação ambiental trouxe várias normas para os ordenamentos jurídicos de diversos Estados, podendo elas serem agrupadas em três enfoques: (1) legislações sanitárias (século XIX); (2) proteção das paisagens naturais, fauna e flora (intocáveis); e (3) base econômica-ambiental (visão utilitarista).

No entanto, no Brasil “por muito tempo predominou a desproteção total, de sorte que norma alguma coibia a devastação das florestas, o esgotamento das terras, pela ameaça de desequilíbrio ecológico” (SILVA, 2002b, p. 35). Iniciada a preocupação ambiental, pode-se identificar algumas fases legislativas de proteção no plano federal.

Na Primeira Fase identifica-se normas de incidência bastante restrita, voltadas à composição de conflitos de vizinhança, como o artigo 554, do Código Civil de 1916 (BRASIL, 1916), que permitia ao proprietário ou inquilino de um imóvel impedir o mau uso da propriedade vizinha que pudesse prejudicar a segurança, o sossego e a saúde dos que a habitavam. Veja que a ideia é a proteção individual daqueles que diretamente forem lesados, não da coletividade.

Na Segunda Fase veio a Regulamentação da Saúde Pública pelo Decreto nº 16.300/1923 (BRASIL, 1923), que criou uma Inspetoria de Higiene Profissional. Aqui se inicia uma proteção não apenas individuais, mas coletiva ou transindividual, além dos diretamente lesados, e mesmo preventiva, pois age antes mesmo que haja dado.

Nesta linha, surgiram diversos diplomas normativos: (1) Código Florestal de 1934 (Decreto nº 23.793/1934a) (BRASIL, 1934), revogado pelo Código Florestal de 1965 (Lei nº

4.771/1965) (BRASIL, 1965) e pelo atual Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) (BRASIL, 2012), em vigor; (2) Código de Águas (Decreto nº 24.643/1934) (BRASIL, 1934b), ainda em vigor, e que no Título IV do Livro II, sobre Águas Nocivas, reprime a poluição sobre as águas; (3) Código de Pesca (Decreto nº 794/1938) (BRASIL, 1938), com ampliação pelo Decreto nº 221/1967 (BRASIL, 1967a), ainda em vigor (OLIVEIRA, 2011, p. 6).

Na esfera Penal, o Código Penal de 1940, cuja parte especial ainda vigora, em que pese algumas modificações pontuais, definiu no artigo 271 o crime de corrupção ou poluição de água potável.

Na Terceira Fase, verifica-se a criação de diversos Conselhos Técnicos e Consultivos dos Órgãos Executivos, em prol de uma efetiva política ambiental. Por exemplo, (1) Política Nacional de Saneamento e o Conselho Nacional de Saneamento Básico (Decreto-lei nº 248/1967) (BRASIL, 1967b); (2) Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental (Decreto-lei nº 303/1967) (BRASIL, 1967c); e (3) Conselho Nacional de Proteção à Fauna (Lei nº 5.197/1967) (BRASIL, 1967d).

Segundo José Afonso da Silva, "esses (…) conselhos continham as linhas gerais de uma política do Meio Ambiente, embora incipiente e insuficiente" (SILVA, 2002b, p. 36), tendo sido revogados pela Lei nº 5.318/1967, que instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico e criou o Conselho Nacional de Saneamento.

Na Quarta Fase, tem-se a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (Decreto nº 73.030/1973) (BRASIL, 1973), junto ao Poder Executivo Federal, que daria origem ao CONAMA e ao atual Ministério do Meio Ambiente. Sob a égide desta Secretaria Especial, foram editadas diversas normas: (1) Controle da Poluição do Meio Ambiente provocada por Atividade Industrial (Decreto-lei nº 1.413/1975) (BRASIL, 1975a); (2) Medidas de Prevenção e Controle da Poluição Industrial (Decreto nº 76.389/1975) (BRASIL, 1975b); e Parâmetros de Classificação das Águas Interiores Nacionais (Portaria nº 13/1976).

No âmbito Estadual, especificamente o Estado de São Paulo, desde 1951, vem editando normas ambientais, porém, apenas a partir de 1970 passou a sistematizar políticas públicas de proteção ambiental. Destaca-se: (1) Código Sanitário Estadual (Lei nº 1.561-A/1951), (2) Código Estadual de Saúde (Decreto-lei nº 211/1970 e Decreto nº 52.497/1970; (3) Superintendência de Saneamento Ambiental (Decreto-lei nº 232/1970); (4) Normas para Lançamento de Esgoto Residenciais e Industriais nos cursos d'água (Decreto-lei nº 195-A/1970); (5) CETESB –

Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento Básico e de Controle de Poluição das Águas (Lei nº 118/1973), hoje com atribuição para além das águas, para todo meio ambiente; (6) SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Lei nº 119/1973) (SÃO PAULO, 1973); (7) Proteção dos Mananciais na Região Metropolitana de São Paulo (Lei nº 898/1975) (SÃO PAULO, 1975); (8) Sistema Estadual de Prevenção e Controle da Poluição do Meio Ambiente (Lei nº 997/1976) (SÃO PAULO, 1976; OLIVEIRA, 2011, p. 9).

Atualmente, a Constituição do Estado de São Paulo tutela o meio ambiente no capítulo sobre a Ordem Econômica, demonstrando que sua análise deve ser antropocêntrica e utilitarista. No escólio de José Afonso da Silva, "o Estado e os Município providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico" (SILVA, 2002b, p. 56).

No plano Municipal, caberão às Leis Orgânicas Municipais e aos Planos Diretores, consoante previsão no Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001a), trazer as normas em matéria ambiental com incidência e problemática local.

Verifica-se, assim, que os três entes federativos (União Federal, Estados e Municípios) são dotados de capacidade legislativa em matéria ambiental, tanto assim que o próprio artigo 225, *caput*, da Constituição, utiliza-se do termo "Poder Público", como junção dos três entes federativos. Porém respeitadas as competências (a) legislativas e (b) comuns (ou materiais), previstas na Constituição Federal (SILVA, 2002a).

2.3.1.1. Da Repartição de Competências Constitucionais em Matéria Ambiental

Toshio Mukai explica que "(...) o Estado Federal é um Estado que se caracteriza por uma descentralização" (MUKAI, 1994, p. 13) em entes central e locais, autônomos. José Afonso da Silva ressalta que:

> "A repartição de competências (…) constitui o fulcro de nosso Estado Federal (…). A teoria do federalismo costuma dizer que a repartição de poderes autônomos constitui o núcleo do conceito do Estado Federal. 'Poderes', aí, significa a porção de matéria que a Constituição distribui entre as entidades autônomas (…) e que passa a ser sua área de competência. 'Competência', assim, são as diversas modalidades de poder que servem os órgãos (...) estatais para realizar suas funções, (...) tarefas, prestar serviços" (SILVA, 2002a, pp. 71/72).

Por (1) Competência Legislativa entende-se o poder-dever dos Entes Federativos de criar e emanar normas (*v.g.*, editar lei) sobre determinadas matérias. Por (2) Competência Comum ou Material entende-se o poder-dever dos Entes Federativos em praticar atos concretos ou de execução, como a prestação de serviços referente à matéria.

As Competências Legislativas e Comum podem ser (1.1) Exclusiva, na qual apenas um ente específico detém legitimidade (União – art. 21; e Município – art. 30); (1.2) Privativa (apenas Legislativa), na qual um ente específico deverá editar normas gerais, podendo, contudo, delegar a edição desta norma a outro ente federativo específico (apenas União, que poderá delegar aos Estados – art. 22, parágrafo único, da CF); e (1.3) Concorrente, na qual todos os entes federativos podem legislar (Legislativa – art. 24, CF) ou praticar atos de execução (Comum – art. 23, CF), concomitantemente, cabendo, contudo, à União Federal a edição de normas gerais que deverão ser respeitadas (seguidas e/ou, ao menos, não contrariadas) e até complementadas (§§ 1º e 2º, do artigo 24, CF), se o caso, pelos demais entes federativos (Estado-Membros – art. 25 e Municípios – art. 30, CF), respeitadas as peculiaridades locais.

As Competências Legislativa e Comum Concorrente decorrem de um Federalismo Cooperativo, "(...) onde os níveis de governo não se digladiam pelas suas competências, mas se unem para, cada qual, dentro de suas atribuições, darem conta das necessidades dos administrados" (MUKAI, 1994, p. 16).

Em matéria ambiental verifica-se Competência Legislativa Comum e Concorrentes entre os três entes federativos. Isso porque, observam Roger W. Findley e Daniel A. Farber, os problemas ambientais não se detêm nas linhas geográficas que separam os Estados-Membros (componentes) da Federação (SILVA, 2002b).

Deste modo, reitera-se, caberá aos três entes federativos prover normas e promover medidas concretas de proteção ambiental, entretanto, à União resta uma posição de supremacia, pois editará diretrizes básicas (normas gerais) à serem seguidas pelos demais entes federativos.

Neste esteio, caberá aos Municípios editar normas e praticar atos de execução visando regulamentar e sanar problemas ambientais locais, que não transbordam os limites físicos de seu território (art. 30, inc. I e II, da CF). E aos Estados remanescerá a chamada Competência Residual (art. 25, § 1º, CF), pois a ele a Constituição não dá expressamente as matérias de sua competência, cabendo a ele o que não tiver sido praticado nem pela União e nem pelo Município.

Importante mencionar que os Municípios e os Estados-Membros poderão, inclusive, suprir lacunas remanescentes na legislação federal, desde que (a) de forma condizente com as diretrizes gerais e (b) em seus âmbitos locais (art. 24, §§1º a 4º, da CF).

2.3.1.2. Da Política Nacional do Meio Ambiente e o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981)

No exercício da Competência Concorrente de edição de normas gerais ambientais, à União Federal incumbe, dentre outros, (1) a Política Nacional do Meio Ambiente, o que foi materializado com a Lei nº 6.938/1981 (BRASIL, 1981); e, mais específicos aos limites deste trabalho, (2) legislar sobre Águas e Energia (art. 22, IV, CF), embora sejam (2.1) bens dos Estados-Membros as águas superficiais ou subterrâneas fluentes, emergentes e em depósito (art. 26, I, CF); (2.2) e da União apenas as águas de divisa entre Estados-Membros (art. 20, III e IV, CF).

José Afonso da Silva justifica a necessidade de unidade legislativa (normas gerais de competência da União) citando exemplo:

> "(...) Regulamentação unitária é indicada se recordarmos que a poluição do ar, a da água e do solo estão intimamente ligadas entre si: se proibirmos a descarga de determinados dejetos sólidos nas águas, é possível que os mesmos sejam incinerados com consequente poluição do ar, ou que sejam simplesmente armazenados em algum lugar nos chamados aterros sanitários, com a consequente poluição do solo e das correntes subterrâneas. (...) Não é necessária, e talvez nem seja possível, uma unidade legislativa [em vista do Federalismo] (...), (...) o que é imprescindível é a unidade política. Essa é a preocupação que deve orientar a Política Global do Meio Ambiente (...) sistematizada pela Lei 6.938, de 31.8.1981" (SILVA, 2002b, p. 39).

Esta Lei, anterior à Constituição de 1988, foi editada com base na competência concorrente da União dada pelo artigo 8º, inciso XVII, alíneas "c", "h" e "I", da Constituição de 1969 (BRASIL, 1969), tendo sido devidamente recepcionada pela Constituição atual como lei ordinária, pois materialmente compatível com o atual artigo 22, IV, 24, VI e VIII, e 225, da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

Cumpre à Política Nacional do Meio Ambiente a fixação de diretrizes a serem seguidas pela Administração Pública em todas as suas esferas (direta e indireta, municipal, estadual e federal), o que é feito pela elaboração de Planos de Atuação Conjunta, de ordenação territorial e de desenvolvimento econômico e social (arts. 21, XI, e 174, § 1º, CF). Nestes Planos não se verifica

determinações ou sanções específicas, mas mero norte de diretrizes – objetivos e princípios – a serem seguidos, respeitada a discricionariedade administrativa local na execução.

Princípio é uma norma-valor, em termos lógicos, uma proposição que se toma como ponto de partida para derivar outra proposição, de mesmo valor ou valor correlato (juízo axiológico). Primeiro e destacado Princípio é de que o Meio Ambiente é Bem de Uso Comum do Povo (art. 99, I), ou seja, aqueles destinados ao uso indistinto de toda a população (*v.g.*, mar, rio, rua, praça, estradas, parques etc.). O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou oneroso (v.g., zona azul nas ruas e zoológico), conforme for estabelecido por meio da lei da pessoa jurídica a qual o bem pertencer (art. 103, ambos do Código Civil).

Os valores trazidos por estes Princípios servem para realização de alguns objetivos previstos no artigo 4º, da Lei nº 6.938/1981 (BRASIL, 1981), cujo primeiro e principal é a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, que nada mais é que a expressão do já citado Princípio do Desenvolvimento Sustentável.

Sendo assim, José Afonso da Silva explica que "(...) a Política do Meio Ambiente não aceita a tese de que o país deve limitar o acesso ao estágio de sociedade industrializada sob o pretexto de conter o avanço da poluição, mas também não admite o desenvolvimento com o sacrifício da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico" (SILVA, 2002b, p. 215).

Para a realização dos Princípios e Objetivos legais, a lei de regência traz dois gêneros de instrumentos jurídicos: (1) Instrumentos de Intervenção Estatal (inclusive na propriedade privada), como: (1.1) zoneamento ambiental; e (1.2) espaços territoriais protegidos (v.g., Estações Ecológicas, Reserva Legal e APP – Áreas de Preservação Permanente); (2) Instrumentos de Controle Preventivo (antes do impacto ambiental), como (2.1) Avaliação de Impacto Ambiental (EIA-Rima); e (3) Instrumentos de Controle Repressivo (após o impacto ambiental causado), como responsabilidade e sanções civil (indenização), administrativas (multas – art. 70, Lei nº 9.605/98) e penais (crimes ambientais – Lei nº 9.605/98).

Tais instrumentos decorrem do famigerado Poder de Polícia do Estado. Não se trata aqui da efetiva utilização da Polícia (Militar ou Judiciária, Civil ou Federal), mas é mais abrangente. Constitui-se no atributo estatal de "limitar, restringir, o uso da propriedade, das liberdades e atividades dos particulares individualmente considerados, em benefício da coletividade (...) ou do próprio Estado" (MUKAI, 1994, p. 39).

Já Rui Barbosa, em 1915, indicada, inerente ao Poder de Polícia, o confronto de (a) interesses econômicos individuais, menos urgentes e menos imperiosos, e os (b) interesse se segurança, dos bons costumes, interesses mais preciosos, mais instantes. Contudo, neste confronto de bens jurídicos e valores, o exercício do Poder de Polícia, com limites previstos na Constituição e nos Princípios Gerais de Direito Público, Administrativo e Privado, não pode aniquilar os direitos e garantias individuais (MUKAI, 1994, p. 42).

Analisar-se-á o tema com mais detalhes oportunamente, em tópico sobre as Limitações Administrativas.

A elaboração dos Planos e sua execução, nos termos dos Princípios e Objetivos supracitados, é de atribuição do chamado SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente e dos órgãos públicos que o compõe, criados pela lei de regência (BRASIL, 1981), e que compõe a estrutura do Poder Executivo (chefiado pelo Presidente da República, Governadores do Estados e Prefeitos dos Municípios).

O SISNAMA é composto pelo seguintes órgãos públicos, cada qual dotados de composição, estrutura e atribuições próprias, nos termos da lei de regência: (1) Conselho de Governo – órgão superior vinculado à Presidência da República, com a função de assessorar diretamente o Presidente da República na formulação das políticas públicas ambientais; (2) CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente – órgão técnico-consultivo, vinculado ao Conselho de Governo, com a função de (2.1) assessorá-lo na formulação das políticas públicas ambientais e (2.2) deliberar sobre normas e padrões compatíveis com meio ambiente ecologicamente equilibrado; (3) Ministério do Meio Ambiente – órgão central, coordenador da Política Pública Ambiental e da sua execução concreta; (4) IBAMA – entidade autárquica federal, dotada de personalidade jurídica de direito público (pode figurar como autora e ré de ações judiciais), executora das medidas e instrumentos públicos de intervenção e controle ambiental, no exercício direto do Poder de Polícia Administrativo; e (5) demais órgãos executores seccionais (Estaduais, como a CETESB no Estado de São Paulo, responsável pelo Licenciamento Ambiental) e locais (Municipais, como Sistema Municipal de Meio Ambiente e Conselho Municipal de Meio Ambiente no Município e Estância Turística de Santa Fé do Sul).

Ademais, o SISNAMA vale-se de (6) 2 (dois) fundos para depósito e administração dos recursos financeiros auferidos com atividade de controle (preventivo e repressivo) ambiental, sendo: (6.1) Fundo Nacional do Meio Ambiente (1977) – recursos advindos de multas

administrativas aplicadas por infrações ambientais; e (6.2) Fundo de Direitos Difusos (1985) – recursos advindos de multas e condenações civil (indenização) e penais aplicadas em processos judiciais (MAZZILLI, 2007).

Importante destacar que CONAMA funciona como órgão (a) consultivo (assessoramento do Conselho de Governo) e (b) regulamentador, pela qual edita normas jurídicas (padrões compatíveis com meio ambiente ecologicamente equilibrado) a serem seguidas pelo demais órgãos componentes do SISNAMA. Estas normas são positivadas no ordenamento jurídico através de Resoluções, espécie normativa expressamente prevista no artigo 59, inciso VII, da Constituição (BRASIL, 1988).

Este dispositivo constitucional confere uma estrutura piramidal ao Ordenamento Jurídico, conforme modelo da Teoria Pura do Direito (apenas deontologia) preconizado por Hans Kelsen, na qual as normas superiores (na ordem trazida pelo artigo 59, CF) é o fundamento de validade das normas inferiores. Assim, as normas constitucionais (inciso I) são os fundamentos de validade das normas legais (incisos II, III e IV) que, por vez, fundamentam as normas infralegais (incisos VI e VII, todos do art. 59, CF), produzidas pelos órgãos estatais administrativos (decretos e resoluções) e judiciais (sentença).

Nas palavras de Hans Kelsen:

> "(...) Dado o caráter dinâmico do Direito, uma norma somente é válida porque e na medida em que foi produzida por uma determinada maneira, isto é, pela maneira determinada por outra norma, esta outra norma representa o fundamento imediato de validade daquela. (...) A norma que regula a produção é a norma superior, a norma produzida segundo as determinações daquela é a norma inferior. A ordem jurídica (...) é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. (...) A constituição representa o escalão do Direito Positivo mais elevado. (...) O escalão imediatamente seguinte ao da Constituição é constituído pelas normas gerais criadas pela legislação (...) e, a este, o escalão do processo judicial ou administrativo. (...) Em destaque apenas a distinção entre lei e decreto", as primeiras advém de um parlamento, eleito pelo povo, e os segundos de um órgão administrativo, não eleito pelo povo" (sic) (KELSEN, 2000, pp. 246/256).

Assim, enquanto lei advém de um parlamento (Poder Legislativo, com representantes do povo), os Decretos ou Resoluções advém de um órgão administrativo. A possibilidade de um órgão administrativo editar normas (decretos e resoluções) é conferida por uma lei superior (que por vez fundamenta-se na Constituição) e chama-se, no Direito Administrativo, de Poder Normativo ou Regulamentar da Administração Pública.

Em sendo assim, na edição de um Decreto ou Resolução não existe vontade livre e, quiçá,

consciente (em nome do povo) como no parlamento. Assim, vez que autorizados por lei, as Resolução e Decretos devem se adequar às leis superiores que lhe conferem validade. O Poder Regulamentar, portanto, confere apenas a possibilidade de editar normas complementares à lei para o fim de explicitá-la ou de prover sua execução (sem inovar no ordenamento jurídico). Na lição de VELLOSO (1994, p. 21 apud MORAES, 2003, p. 112):

> "[Os Decretos] editados pelo Poder Executivo, visam a tornar efetivo o cumprimento da lei, propiciando facilidades para que a lei seja fielmente executada. É que as leis devem, segundo a melhor técnica ser redigidas em termos gerais, não só para abranger a totalidade das relações que nelas incidem, senão, também, para poder ser aplicadas, com flexibilidade correspondente, às mutações de fato das quais estas mesmas relações resultam. Por isso, as leis não devem descer a detalhes (...). Os regulamentos, estes sim, é que serão detalhistas. Bem por isso, leciona Esmein, 'são eles prescrições práticas que têm por fim reparar a execução das leis, complementando-as em seus detalhes, sem lhes alterar, todavia, o texto, nem o espírito" (apud MORAES, 2003, p. 112).

Assim, as Resoluções e os Decretos não podem ser exercidos *contra legem*, atendo-se ao sistema constitucional (hierárquico) e ao comando lei (superior), como ditame do Princípio da Legalidade (art. 5º, II, da CF).

Posto isto, no caso em análise (Resoluções do CONAMA), o fundamento de validade destas Resolução não é diretamente a Constituição, mas sim leis (ordinárias, complementares ou delegadas) superiores à Resolução, no caso, a própria lei de regência do SISNAMA (Lei nº 6.938/1981). Estas Resoluções, portanto, têm como papel regulamentar institutos jurídicos previamente criados em leis ambientais, facilitando sua aplicação prática, sem, contudo, criar institutos novos, requisitos novos, efeitos ou sanções novas.

A criação de institutos jurídicos novos depende de prévia lei que o defina, não podendo ser trazido ao ordenamento jurídico pelas Resoluções ou Decretos (como as do CONAMA), de natureza infralegal, sob pena de violação do Princípio da Legalidade (art. 5º, inciso II, da CF).

Neste sentido, observou José Afonso da Silva que:

> "A questão mais delicada da Política Nacional do Meio Ambiente reside na qualidade dos meios normativos de sua execução. Habituou-se, desde o regime militar, a atuar nessa matéria por meio de portarias e resoluções de órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente, o que facilita a sua criação e alteração. Essa flexibilidade, por outro um lado é conveniente, em face de situações de emergência, por outro importa insegurança jurídica para os destinatários desses instrumentos infralegais, cumprindo, mesmo, verificar, em cada caso, até que ponto a situação regulada não exigiria lei, a fim de resguardar o princípio da legalidade, o que se acha inscrito no artigo 5º, II, da Constituição da República" (SILVA, 2002b, p. 211).

Pelo Princípio da Legalidade, pela exigência de lei (formal e material) determinando ou proibindo conduta visa combater o poder arbitrário do Estado (leviatã) contra os indivíduos, de modo que, no entender de Alexandre de Moraes, "mais se aproxima de uma garantia constitucional do que de um direito individual, já que ele não tutela, especificamente, um bem da vida, mas assegura ao particular, a prerrogativa de repelir as injunções que lhe sejam impostas por uma outra via que não seja" a legal (MORAES, 2003, p. 112).

As regras jurídicas que constituem o Direito Ambiental são, em sua maioria, de natureza pública. Por isso, estão submetidos a Princípios de Direito Público e de Direito Administrativo. Tais Princípios são de observância, independentemente de expressa disposição textual, vez que se passou "a reconhecer o caráter de regra de direito aos princípios gerais, e, em consequência, a admitir que sua violação é determinante de nulidade" (MUKAI, 1994, p. 25).

A consequência da violação do Princípio da Legalidade, ainda que por Resolução emanada pelo próprio Poder Público (CONAMA), não poderia ser outra que não a ilegalidade do ato e, assim, sua ineficácia, devendo a própria Administração Pública diretamente, sendo o caso, a reconhecer e declarar, retirando a Resolução do ordenamento jurídico.

2.3.1.3. Hierarquia das Normas Ambientais no Ordenamento Jurídico Brasileiro

O Direito Ambiental, consoante análise dos itens antecedentes, possui uma divisão de competências (legislativas e materiais) pela qual existem normas superiores que determinam a forma, conteúdo e validade das normas inferiores.

A repartição de competências entre os entes federados (União, Estados e Municípios) se dá de forma Concorrente (art. 24 e 30, CF), em que os três entes possuem capacidade normativa, porém, cabendo à União editar normas gerais ambientais que deverão ser seguidas ou, ao menos, não contrariadas pelas normas editas pelo Estados e Municípios, podendo estes, desde que respeitas das normas federais, complementá-la no que omissas.

Explica Pedro Lenza que "no modelo vertical (...) a matéria é partilhada entre os diferentes entes federativos, havendo, contudo, uma certa relação de subordinação no que tange à atuação deles. (...) O modelo vertical pode ser caracterizado, segundo Paulo Blanco, como uma técnica que estabelece 'um verdadeiro condomínio legislativo entre União e os Estados-Membro'" (LENZA,

2010, p. 375).

Também, mesmo dentro de cada um dos entes federativos (patamares do condomínio imaginado por Paulo Blanco) existe uma estrutura normativa hierárquica, na qual as normas inferiores (decretos e resolução) do Poder Executivo do ente federado (União, Estados-Membros e Municípios) devem respeitar as normas superiores (leis), editadas pelo Poder Legislativo deste mesmo ente (e também o dos entes superiores).

Assim como, por analogia, na molécula de DNA tem-se uma dupla hélice, uma sobre a outra, no Direito Ambiental se tem uma dupla pirâmide hierárquica normativa. Uma maior, composta pela sobreposição de normas ambientais dos entes federados (União, Estados-Membros e Municípios, nesta ordem) e, dentro de cada um destes entes, uma segunda pirâmide, menor, composta por normas superiores e inferiores (de natureza constitucional ou orgânica, de natureza legal e de natureza infralegal, nesta ordem).

Portanto, a aplicação das normas de Direito Ambiental exige uma prévia análise dinâmica do ordenamento jurídico, consoante defendida por Bobbio (1999) e Bobbio (2001), ou seja, em cotejo com as demais normas que integram este ordenamento.

A aplicação singular de uma norma, isoladamente, pode gerar situações de ilegalidade, inconstitucionalidade e, quiçá, injustiça, o que não pode se admite em um Estado Democrático de Direito.

2.3.2. Sistemas Normativos Econômicos de Base e as Sanções das Normas Ambientais

A economia é um sistema vivo formado por seres humanos em contínua ação entre si e com os ecossistemas circundantes de que a vida depende. O impacto da atividade humana sobre o meio ambiente tem sido objeto de estudos e regulação para formação das Políticas Públicas Ambientais. O sucesso de uma Política Pública depende fundamentalmente do comportamento humano e este, de um sistema de limites, mormente em condição de mudança. (FENKER, 2007)

No Direito Ambiental, existem dois sistemas econômico-jurídicos sancionatórios à adoção dos legisladores.

O primeiro sistema trabalha com sanções positivas, pelo qual o direito dá benefícios ou incentivos – inclusive fiscais (*v.g.*, ICMS-Ecológico) – para os cumpridores das normas ambientais. Este sistema foi desenvolvido pelo economista Ronald Harry Coase e ficou conhecido como

"Sistema da Cenoura", pois os benefícios têm finalidade última de induzir os agentes econômicos ao cumprimento das normas ambientais. A exemplo desta sistemática, cita-se o ICMS-Ecológico, adotado em alguns Estados, cuja finalidade é aumentar o repasse aos municípios do fruto da arrecadação de ICMS, em maior percentual àqueles que mais e melhor cumprirem as normas ambientais, consoante critérios pré-determinados na legislação.

Mais recente, esta sistemática é a vanguarda das normas ambientais, pois apresentam um efeito psicológico positivo aos agentes econômicos, à medida que os benefícios são funcionais à própria atividade econômica, não seus obstáculos. Além de demonstrar maior eficiência no cumprimento das normas, apresenta um significativo menor custo de fiscalização ao Estado e, consequentemente, menor uso da máquina judiciária (menor número de processos judiciais).

O segundo sistema, por vez, trabalha com sanções negativas, pelo qual o direito aplica uma punição ou restrição – de direitos subjetivos – pelo descumprimento das normas ambientais. Este sistema foi desenvolvido pelo economista Arthur Cecil Pigou e ficou conhecido como "comando e controle", ou, vulgarmente, "sistema do porrete", pois aqui o Estado "bate" (pune) os descumpridores das normas ambientais.

Este sistema é a base da legislação atual na repressão aos danos ambientais, sendo: (a) na esfera civil, a imposição de obrigação de reparação específica (volta ao *status quo ante* a ocorrência do próprio dano) e indenização pecuniária; (b) na esfera administrativa, a imposição de multas e restrição/limitações administrativas (proibição de construir em determinadas áreas, como as de APP; proibição aos proprietários de utilização de determinadas áreas, como as de Reserva Legal etc.); e (c) na esfera Penal, com crimes ambientais e mesmo responsabilidade penal das pessoas jurídicas, previstos na Lei nº 9.605/98 (BRASIL, 1998).

Este sistema deve, atualmente, ser evitado, pois apresenta baixo grau de eficiência no cumprimento das normas, uma vez que as próprias normas e as sanções-punições impostas são disfuncionais à atividade econômica exercidas aos agentes de mercado. Tais normas e sanções representam um incremento dos custos destes agentes, não havendo incentivo econômico e psicológico no seu cumprimento.

Aliás, este sistema gera um custo fiscalizatório e coercitivo muito alto aos Estados, porque os agentes têm incentivos econômicos em, ao contrário, descumprir as normas. Isso resulta em utilização efetiva da máquina judiciária, hipertrofiando-a, com novos custos aos contribuintes.

Importante se faz a análise das Sanções Negativas Administrativas e Tributárias. No plano administrativo, verifica-se a imposição de sanções administrativas pela Polícia Militar Florestal e IBAMA, pelos Autos de Infração Ambiental, seguindo a sistemática trazida pelos artigos 70 e seguinte da Lei n. 9.605/98 (BRASIL, 1998), cujas penas podem ser: advertência; multa simples e/ou diária; apreensão de seres vivos, produtos e apetrechos utilizados na conduta; destruição, inutilização, suspensão de venda; embargo/demolição/suspensão de obra ou atividade; e restritiva de direito (artigo 72 da lei citada).

Ainda nesta linha administrativa-econômica, há pleito doutrinário para a instituição de impostos estaduais incidentes sobre emissão e represamento de poluentes pelos agentes econômicos, conforme defendido por Marlon Antônio Lima Régis, Auditor Fiscal do Estado da Bahia. A ideia aqui é, além de coibir a poluição por sanção econômica, também angariar fundos para a recuperação ambiental que vier a ser custeada pelo Estado (SEIFFERT, 2010). Contudo, acaba por onerar os agentes econômicos com repasse aos consumidores finais e à toda sociedade (RÉGIS, 2003).

Outrossim, também se verifica a incidência de limitações administrativas ao uso da propriedade particular, sem, contudo, que este particular venha a perder a propriedade em si (o que seria desapropriação).

2.4. As Limitações Administrativas ao Direito de Propriedade

As regras jurídicas que constituem o Direito Ambiental são, em sua maioria, de natureza pública, mais precisamente, manifestação do Poder de Polícia do Estado. Por isso, estão submetidos a Princípios de Direito Público e de Direito Administrativo. Flávia Cristina Moura de Andrade diz que "(...) Princípios são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas estruturações subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces da ciência" (ANDRADE, 2006, p. 21).

No Direito Público, constituindo o chamado Regime Jurídico Administrativo, verifica-se dois Princípios: (a) Supremacia do Interesse Público e (b) Indisponibilidade do Interesse Público.

Pelo Primeiro, "sendo o bem comum finalidade única do Estado, em eventual confronto entre interesses individuais e interesse coletivo, sempre prevalecerá o segundo (cf. art. 2º, *caput*, Lei nº 9.784/99). (...) Importante ressaltar que o interesse público referido é o chamado interesse

público primário (da coletividade [de administrados]) e não o interesse público secundário (da administração [ou governo])" (ANDRADE, 2006, p. 22).

Isso porque, explica Toshio Mukai, "o Estado se justifica pela satisfação do interesse público, pois ele existe para promover as necessidades vitais da comunidade, que por si só não pode dar-lhes conta" (MUKAI, 1994, p. 26).

Pelo segundo, "(...) o interesse público não pode ser objeto de disposição, devendo o Poder Público zelar pela sua proteção e promoção, atuando os administradores como gestores da *res publica*" (ANDRADE, 2006, p. 23).

Tais Princípios são de observância imperativa, independentemente de expressa disposição textual, uma vez que se passou "a reconhecer o caráter de regra de direito aos princípios gerais, e, em consequência, a admitir que sua violação é determinante de nulidade" (MUKAI, 1994, p. 26).

Nesta ordem de ideia, verifica-se a possibilidade do Estado, desde que autorizado por lei e em prol do interesse público primário (dos próprios administrados, coletivamente considerados), eventualmente sobrepujar parcela de direitos dos próprios administrados.

Meirelles (1991, p. 529) assim conceituava a limitação administrativa como "(...) Toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública, condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social". Assim, nas limitações administrativas há uma obrigação de não fazer (*v.g.*, não desmatar, não ocupar ou explorar determinada área), geral e gratuita, em benefício da coletividade.

A Limitação Administrativa tem fundamento no famigerado Poder de Polícia da Administração Pública. Na definição de Di Pietro (2009, p. 114), Poder de Polícia é a prerrogativa da Administração Pública de limitar direitos e liberdade individuais (inclusive o direito de propriedade), visando assegurar o bem-estar coletivo e em prol do interesse público; ou seja, com predominância do interesse público sobre o particular, que dá à Administração posição de supremacia sobre os administrados.

Neste esteio, a autora identifica três características das Limitações Administrativas: (1) impõem obrigações de não fazer ou deixar fazer; (2) visando conciliar o exercício do direito público com o direito privado, só vão até onde se exija a necessidade administrativa; (3) sendo condições inerentes ao direito de propriedade, não dão direito a indenização.

Considerando sua natureza gratuita (sem fazer jus a indenização ao proprietário prejudicado), a Limitação Administrativa imposta à propriedade não pode ser tal que impossibilite

a utilização normal da propriedade, ainda que com o fim e motivo de proteção/conservação ambiental. Conquanto, também o instituto da Limitação Administrativa deve ter limite no Princípio do Desenvolvimento Sustentável, para que a regra proibitiva não impeça a – total – utilização do imóvel, com enorme e indevido prejuízo ao seu proprietário.

Neste esteio, Meirelles (1991) observa que:

> "(...) Colocando como condição de validade do ato de polícia [dentre o qual as Limitações Administrativas], (...) aduz (...) que "sacrificar um direito ou uma liberdade do indivíduo sem vantagem para a coletividade invalida o fundamento social do ato de polícia, pela desproporcionalidade da medida. (...) Desproporcional é também o ato de polícia que aniquila a propriedade ou a atividade, a pretexto de condicionar o uso de bem ou de regular profissão. (...) A Desproporcionalidade do ato de polícia ou seu excesso equivale a abuso de poder, e, como tal, tipifica ilegalidade nulificadora da sanção" (apud MUKAI, 1994, p. 42).

Isso porque, a Limitação Administrativa que cause uma total restrição ao uso da propriedade caracterizará o apossamento administrativo, conhecido como desapropriação indireta ou confiscatória, na qual o proprietário é totalmente impedido de usar seu imóvel.

"Desapropriação Indireta" é um engodo, pois tenta dar vias de legalidade para um esbulho praticado pela Administração Pública. Entende-se por Desapropriação indireta toda intervenção do estado na propriedade que venha a impossibilitar o uso e gozo de um bem, retirando-lhe o conteúdo econômico. Não importa qual dos nomes afigure no ato estatal, lhe importa a essência, podendo vir "disfarçada" na forma de limitação, requisição ou servidão administrativa (DI PIETRO, 2009, p. 184).

Configura uma ilicitude jurídica por parte da Administração Pública por violação do direito fundamental à propriedade privada, assim previsto no artigo 5º, *caput*, da CF88. O proprietário se torna meramente figurativo, em nada poderá estabelecer sobre o imóvel limitado.

Aliás, ainda que se vise a tutela do meio ambiente (bem difuso), não se pode impor a apenas um indivíduo – em detrimento de seus bens e suas necessidades, inclusive por se buscar, ao final, garantir-lhe o mínimo existencial – que assuma todo os ônus e prejuízo decorrentes desta intervenção. Se entende o Poder Público que haveria necessidade de tutela em prol da coletividade, se hipotético benefício seria revertido à toda a coletividade, por certo também toda a coletividade deveria arcar com os custos decorrente.

Tecidas estas considerações, pode-se citar diversos exemplos de Limitações Administrativas ao Direito de Propriedade, inclusive como instrumentos da Política Nacional do

Meio Ambiente (art. 9º, da Lei nº 6.938/81), como (a) Estabelecimento de Padrões Ambientais (inc. I); (b) Zoneamento Ambiental (inc. II); (c) Avaliação de Impactos Ambientais – EIA-Rima (inc. III); (d) Impostos Parafiscais; (e) Preços Públicos (internalização das externalidades negativas); (f) Faixa de Domínio, Área *Non Aedificandi*, Área de Preservação Permanente e Reserva Legal; (g) a Responsabilidade Civil Objetiva; (h) Unidades de Conservação – Tombamento, dentre outras.

2.4.1. Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal

Exemplo de Comando e Controle (supra) pelas Limitações Administrativas são as APP – Áreas de Preservação Permanente (art. 3º, inc. II, e art. 4º.) e Reserva Legal (art. 3º, inc. III, e art. 12), previstas no Código Florestal atual (BRASIL, 2012), nas quais não se tem admitido nenhum tipo de ocupação ou atividade antrópica. Veja as definições legais dos institutos por disposição do artigo 3º, incisos II e III, da Lei n. 12.651/2012 (BRASIL, 2012):

> "Inc. II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;
> 'Inc. III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa;"

Na linha trazida pelo Atual Código Florestal (BRASIL, 2012), explica Thiago Lacerda Nobre que Área de Preservação Permanente é:

> "(...) área que mereça proteção específica, estando ela recoberta ou não por vegetação nativa. Tal proteção se deve à específica função ambiental a ela atribuída com o fito de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica ou a biodiversidade local, bem como de facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas" (NOBRE, 2014, p. 21).

Na definição de José Afonso da Silva:

> "(...) Espaços Territoriais Especialmente Protegidos são áreas geográficas público ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram

> sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e proteção da integridade das amostras de toda a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo da espécies, a preservação e proteção dos recursos naturais" (SILVA, 2009, p. 843, apud NOBRE, 2014, p. 23).

Do conceito acima, vê-se que as Áreas de Preservação Permanente desempenham uma série de funções ecológicas ou ecossistêmicas, "(...) as quais podem ser definidas como as constantes interações existentes entre os elementos estruturais de um ecossistema, incluindo transferência de energia, ciclagem de nutrientes, regulação de gás, regulação climática e do ciclo da água. (...) Tais funções (...) criam uma verdadeira integridade sistêmica dentro dos ecossistemas, criando um todo maior que o somatório das partes individuais. (...) Por meio delas se dá a geração dos chamados serviços ecossistêmicos, que são os benefícios diretos e indiretos obtidos pelo homem a partir dos ecossistemas (...)" (ANDRADE, 2009, citado por NOBRE, 2014, p. 24), como as funções bióticas, hídricas, edáficas, climáticas, sanitárias e estéticas (VALERA, 2012).

As Áreas de Preservação Permanente podem ser: (a) Por Imposição Legal ou (b) Por Ato do Poder Público. As primeiras estão previstas na própria lei, de modo que, para sua proteção, não se faz necessária qualquer medida normativa ou ato do Poder Público, nos termos do artigo 4º, da Lei n. 12.651/2012 (BRASIL, 2012). As segundas, caberá ao Poder Público identificar, demarcar e declarar como tal estas áreas, quando se tratar de situação específica que demanda atenção especial, nos termos do artigo 6º, da Lei n. 12.651/2012 (BRASIL, 2012).

Já Reserva Legal, também nas palavras de Thiago Lacerda Nobre, é:

> "(...) Área que esteja localizada no interior de uma propriedade ou posse rural (...), [com] função de assegurar o uso econômico da propriedade ou posse, desde que de modo sustentável no que tange à utilização de seus recursos naturais, ou a auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos, bem como promover a conservação da biodiversidade, além de servir de abrigo e proteção à fauna silvestre e à flora nativa" (NOBRE, 2014, p. 28).

Angela Acosta Giovani de Moura explica que:

> "(...) As (...) reservas legais foram instituídas pelo Código Florestal com uma função específica de manter um equilíbrio ecológico, mantendo regulado os regimes de chuvas, do clima, da absorção de gases, de partículas poluentes e, sobretudo, garantir as demandas das gerações futuras, especialmente no que se refere a princípios ativos de plantas medicinais que poderão representar a cura de doenças que nem existem atualmente. O legislador também buscou garantir a preservação das espécies, posto que as reservas se transformariam em verdadeiros bancos genéticos. Teriam ainda a função de suprir

> demandas de árvores para o fornecimento de madeira e demais necessidades" (MOURA, 2012, p. 4).

Diante do exposto, pode-se concluir que Área de Preservação Permanente e Reserva Legal são institutos diversos, ainda que visam proteção ambiental e das funções ecossistêmicas.

Área de Preservação Permanente é uma área que não se limita a uma única propriedade, podendo atingir diversas propriedades, visando a imodificabilidade desta área em razão de peculiaridades ou especialidades ambientais desta própria área, como definido em lei ou ato do Poder Público. Assim, a Área de Preservação Permanente depende da existência de situação especial à justificar a limitação à propriedade privada (entorno de nascentes, cursos, lagos ou reservatórios d'água, encosta de morros etc.).

A Reserva Legal, por vez, limita-se por completo dentro de uma única propriedade, em área calculada percentualmente sobre esta propriedade, ainda que cada propriedade tenha que ter a sua Reserva Legal (compensada ou não), onde o uso deve ser minorado, ainda que se permita algumas intervenções antrópicas. Aqui não há necessidade de existir uma situação peculiar (fática) ambiental à justiçar a (relativa) limitação à propriedade. Protege-se o meio ambiente de forma abstrata.

Do confronto entre os institutos da Área de Preservação Permanente e Reserva Legal, importante destacar que a legislação atual suprime a referência de que estaria excetuada da Reserva Legal o montante relativo à Área de Preservação Permanente. "(...) No ordenamento anterior, tais conceitos dentro de uma propriedade seriam, ao menos via de regra, complementares, visto que se tratam de institutos com finalidade distinta e como tal, não podem ser tratados da mesma forma (...)" (NOBRE, 2014, p. 28).

2.4.1.1. Da Evolução Normativa das Limitações Administrativas no Entorno de Reservatório Artificial

A geração de energia elétrica e o abastecimento são considerados serviços de interesse público, o que confere aos seus prestadores a possibilidade de intervenção no domínio privado para execução de suas atividades. Compete à União explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento dos cursos d'água para tanto (art. 21, XII, b, CF). Já o abastecimento público faz parte da política de

saneamento básico, cujas diretrizes são de competência também da União (art. 21, XX, CF88), cuja melhora é de competência de todos os entes da Federação (art. 23, IX, da CF88) (LEHFELD; CARVALHO; BALBIM, 2015, p. 86).

Primeiramente, observa-se que antes da atual Lei de Parcelamento de Solo Urbano (Lei nº 6.766/79) (BRASIL, 1979), regulava a matéria o Decreto-Lei nº 58/1937 (BRASIL, 1937), sendo substituído pela atual lei (19/10/1979). Sendo assim, os loteamentos lindeiros seguiram em conformidade com o referido decreto (10/12/1937), pois o parcelamento do solo se deu integralmente durante sua vigência.

A antiga legislação (Decreto-Lei nº 58 de 10.12.1937) não trazia qualquer limitação a propriedade, bem como não criava qualquer faixa *non aedificandi* (na qual é proibida a edificação ou construção) para o entorno de cursos ou reservatórios, naturais ou artificiais, de água. Apenas vinculava à análise e aprovação do loteamento pelo Município, segundo, portanto, à legislação municipal aplicável à espécie *ex vi* artigo 1º, §1º, do Decreto-Lei nº 58/1937 (BRASIL, 1937), na redação dada pela Lei nº 4.778 de 1965 (BRASIL, 1965).

A Lei nº 4.778/1965 (BRASIL, 1965) passou a exigir a consulta a órgãos "florestais" se a região em si fosse recoberta por florestas. Isso porque o conceito de "floresta" pressupõe a existência de grande área de cobertura vegetal, com a predominância de indivíduos lenhosos, elevada densidade, onde as copas das árvores se tocam formando um dossel. Neste sentido é o conceito adotado pelo Sistema Nacional de Informações Florestais baseado no Tratado Internacional denominado Convenção, Acordo ou Declaração de Marrakesh (*Annex A, 1, a*), em tradução livre:

> "Floresta é uma área de no mínimo 0,05-1,0 ha com cobertura de copa (ou densidade equivalente) de mais de 10-30%, com árvores com o potencial de atingir a altura mínima de 2-5 metros na maturidade in situ. Uma floresta pode consistir tanto de formações florestais fechadas (densas), onde árvores de vários estratos e suprimidas cobrem uma alta proporção do solo, quanto de florestas abertas. Povoamentos naturais jovens e todas as plantações que ainda atingirão densidade de 10-30% e uma altura entre 2 e 5 metros são incluídos como floresta, assim como áreas que normalmente fazem parte da área florestal e que estão temporariamente desflorestadas como resultado da intervenção humana, como a colheita ou causas naturais, mas cuja reversão da floresta é esperada" (ONU, 2001).

Contudo, evidentemente, estes requisitos não se encontravam presentes na área sob estudo e, portanto, afirma-se que, como dito, na região do atual entorno dos Reservatórios de Cumulação da UHE inexistia floresta desde antes de 1951 (supra).

Foi o Código Florestal anterior – Lei nº 4.771/65 (BRASIL, 1965), revogada pela atual Lei nº 12.651/2012 (BRASIL, 2012) – que introduziu o instituto e o conceito de "APP – Área de Preservação Permanente" no ordenamento pátrio, consoante dispunha o artigo 2º, *caput*, da referida lei. Considerou "de preservação permanente (...) as florestas e demais formas de vegetação [apenas] natural" (BRASIL, 1965).

Tal normativa apresentava problemas técnicos, fáticos e jurídicos que impossibilitavam a aplicação do instituto da Área de Preservação Permanente ao entorno os Reservatórios de Cumulação das UHE, em específico à Ilha Solteira e Jupiá (Complexo de Urubupungá).

Primeiro problema, o texto de lei era expresso e tem apenas como APP onde houver vegetação [apenas] natural; se não existe vegetação natural, e já não existia desde antes da própria edição da norma que previu o instituto, eventual futura vegetação jamais seria, a rigor, "natural", e, portanto, não se pode ter incidência da norma limitativa.

Considerando a regra básica de hermenêutica que os incisos devem ser interpretados à luz do *caput*, os locais listados nos incisos do dispositivo (rios, cursos d'água, nascentes, topo de morros e encostas, restingas e bordas...) só poderiam ser consideradas de preservação permanente se, ao tempo do início da vigência do Código Florestal, houvesse, naqueles locais, vegetação considerada nativa, e exclusivamente nativa, excluindo qualquer outro tipo vegetal.

Ressalta-se que, sendo um norma restritiva de direito fundamental de propriedade, sua aplicação exige, por parte do Estado, de prova cabal da existência da vegetação natural e sua área de cobertura. Do contrário, se tem por inaplicável o próprio instituto limitativo.

Entendia-se que não se poderia admitir outra interpretação, tendo em vista que a *mens legis* é proteger vegetação natural, que deveria, portanto, ao menos existir à época da edição da norma. E não proteger por si e de per si um determinado local (incisos do art. 2º da lei revogada) se desde antes da edição da norma já não existia vegetação nativa.

Tal disposição do Código Florestal anterior (BRASIL, 1965) dificultava ou mesmo tornava impossível a aplicação do instituto de Área de Preservação Permanente ao entorno do Reservatório de Cumulação da UHE Ilha Solteira (e outras da região), pois previamente ao início das obras destas, tais áreas já não eram recobertas com vegetação nativa.

A área atual das casas de veraneio ("ranchos") em 1965 não possuía (a) nem vegetação nativa e (b) nem confrontavam ou se constituíam de "rios, cursos d'água, nascentes, topo de morros e encostas, restingas e bordas...". Considerando a ausência destes elementos imprescindíveis para

a configuração de APP, nos termos do artigo 2º, *caput* e incisos, da Lei nº 4.771/65 (de vigência apenas prospectiva a partir de 1965 e até 2012), não se poderia falar que a área em que hoje se localizam os ranchos seria de preservação permanente, pois, repita-se, já na época de edição do Código Florestal anterior (BRASIL, 1965) não se encontram tais elementos: "(a) vegetação nativa + (b) rios, cursos d'água, nascentes, topo de morros e encostas, restingas e bordas...'".

E, mesmo que o fosse, dado que haveria situação já consolidada, não se pode admitir pretensão demolitória de loteamento por suposta violação a regra de direito ambiental. Nesse sentido já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, *in verbis*:

> "LOTEAMENTO – Irregularidade – Área de proteção ambiental – Manancial hídrico – Situação de fato superveniente – Núcleo urbano – Lotes vendidos – Construções efetuadas – Demolição – Inadmissibilidade – Pretensão de impossível realização – Necessidade social – Recuperação ambiental determinada, preservado o loteamento – Recurso provido para esse fim. AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Liminar – Desobediência - Instauração de inquérito policial determinado – Sentença determinada" (SÃO PAULO, 1995).

Não se trata, por hora, de verificar a incidência temporal da norma, mas sim negar sua incidência concreta em momento pretérito (retroação) ou futuro (ultratividade) da norma, porque inexistia – e sempre inexistiu – circunstâncias fáticas elementares para a incidência normativa, qual seja: (a) vegetação nativa e (+) (b) locais especificados nos incisos do artigo 2º do Código Florestal anterior (BRASIL, 1965).

Segundo problema, em que pese criar os institutos, o Código Florestal anterior (BRASIL, 1965) não definiu qual seriam a distância de proteção, o que coube às normas federais (porém) infralegais e municipais fazê-lo, dentre as quais o Plano Diretor Municipal e a Resolução CONAMA nº 302/2002 (BRASIL, 2002) sobre APPs no entorno de Reservatórios Artificiais de Água e uso do seu entorno, respectivamente.

Contudo, tais normas, anteriormente ao Código Florestal atual (BRASIL, 2012) apresentavam déficit de legitimidade e encontravam-se fadadas de inconstitucionalidade (LENZA, 2010), de modo que a única norma federal a efetivamente regulamentar a não ocupação da área lindeira era a atual Lei de Parcelamento de Solo Urbano (BRASIL, 1979), que no artigo 4º, inciso III, fixa área *non aedificandi* de 15 (quinze) metros.

Esta lacuna normativa somente foi superada com a edição do atual Código Florestal atual (BRASIL, 2012), como se passa a expor.

2.4.2. Da Legislação Federal Infralegal ao Entorno do Reservatórios de Cumulação da UHE

O antigo Código Florestal (BRASIL, 1965) estabeleceu, em vários momentos, as áreas em nas quais se pode considerar vegetação permanente (art. 2º). Na alínea "a" deste, que se refere a rios e qualquer curso d'água, o preceptivo legal mencionou as distâncias mínimas dentro das quais se pode falar em área de preservação permanente. Por sua vez, há alínea "b" que trata das lagoas, lagos ou reservatórios naturais e artificiais, a distância mínima não foi fixada.

Diante desta lacuna normativa (distâncias de APP), o CONAMA (órgão administrativo) editou as Resoluções nº 4/85 (BRASIL, 1985) e 302/02 (BRASIL, 2002) para regulamentar o artigo 2º, letra "b", da Lei nº 4.771/65 (BRASIL, 1965) no que se refere às áreas de preservação permanente no entorno dos reservatórios artificiais, contudo, por serem meras resoluções (espécie normativa infralegal e vinculado à lei superior – vide supra) desbordaram as lindes da legalidade.

O que de início se discute é se uma resolução poderia fixar as distâncias mínimas, quando a lei, nesse aspecto, foi silente. Por certo, não; e, não havendo distância mínima estabelecida em lei, não se pode restringir direitos subjetivos de índole constitucional, como o direito à propriedade e liberdade (art. 5º, *caput*, CF). Nesse sentido, Yoshiaki Ichihara, elaborou um profundo estudo sobre as autuações do Ibama nos "ranchos" situados na região de Santa Fé do Sul – SP. No intitulado "Considerações sobre os ranchos e as autuações do Ibama", ficou expressa a inconstitucionalidade das Resoluções do CONAMA, ao mencionar que:

> "A Resolução CONAMA não poderia jamais estabelecer metragens mínimas, uma vez que esta matéria, segundo a Constituição vigente, está sob a reserva de lei, ou seja, 'ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei', art. 5º, II, da CF/88.
> 'A rigor, quando uma norma infralegal, como é o caso da Resolução CONAMA, estabelece larguras mínimas não previstas em lei, está na realidade demarcando limites para efeito de caracterização ou não da infração ambiental.
> 'Como decorrência do princípio da segurança jurídica, já que a Lei nº 4.771/65, art. 2º, alínea "b", não determinou a metragem mínima, evidentemente, como fez expressamente nas hipóteses da alínea "a", 1, 2, 3, 4 e 5, não podemos interpretar que a norma infralegal posa ampliar os limites ou estabelecer limites não previstos em lei" (ICHIARA, 2009).

Primeiro, quando o artigo 2º, alíneas "a" e "b", da Lei nº 4.771/65, estabeleceu os contornos das áreas de preservação permanente, deu a séria indicação de que se tratava de um assunto sob reserva absoluta de lei, isto é, de um tema sobre o qual a regulamentação por atos infralegais constituiria verdadeira ofensa ao princípio da legalidade. Segundo, as vegetações

previstas no artigo 2º como de preservação permanente, só o são por força de Lei. Independem de ulterior ato do Poder Público para obter referido reconhecimento. Noutras palavras, não podem ser tratadas por resolução ou qualquer outro ato infralegal.

Observa-se que apenas as vegetações mencionadas no artigo 3º do Código Florestal anterior (Lei nº 4.771/65) seriam de preservação permanente, se obtiverem tal reconhecimento pelo Poder Público. Logo, apenas estas seriam passíveis de regulamentação por normas infralegais (NETO, 2001, apud ICHIARA, 2009). Isso significa que as hipóteses trazidas no artigo 2º, por já virem completamente delineadas pela Lei, não permitiam serem tratadas (ou ampliadas) por dispositivos infralegais (decretos e resoluções – supra).

Por isso, as Resoluções CONAMA citadas (infralegais) que estabeleceram distâncias mínimas, no tocante às vegetações situadas em torno de represas hidroelétricas e de imóveis urbanos – são inconstitucionais, porque trataram de um tema que está submetido à reserva absoluta de lei.

Terceiro, não só em confronto com a Constituição e a legislação infraconstitucional, mas as Resoluções do CONAMA conflitam-se entre si, gerando enorme insegurança e incerteza jurídica.

A Resolução CONAMA nº 4/85 (BRASIL, 1985), em seu artigo 3º, inciso II, disse o que seriam "reservas ecológicas", sem qualquer menção ao instituto da APP ("preservação permanente") mencionado no artigo 2º, do Código Florestal anterior (BRASIL, 1965). Deste modo, tem-se normas infralegais criando e/ou ampliando instituto à mercê de lei superior. Essa reserva ecológica corresponderia a uma faixa medida de até (a) 30 (trinta) metros em área urbana, (b) 50 a 100 metros em área rural e (c) 100 metros para Reservatórios de UHE.

Primeiro problema que se põe é que tal norma infralegal criou três categorias (área urbana, área rural e reservatório de UHE), sendo certo que a terceira (reservatório de UHE) pode estar inserido em área urbana ou rural. Aliás, considerando que não existe *discremen* (BARBOSA, 2003) a justificar a previsão em separado de Reservatório de UHE, pois não deixa de ser lago ou reservatório d'água como os outros, o terceiro item é, pois, inaplicável de pleno direito.

Ademais, a norma infralegal citada criava insegurança jurídica, pois o conceito de "área urbana", pressuposto pela Resolução, é de definição por competência do ente Municipal (interesse local – art. 30, I, CF).

Em 2002 foi editada a Resolução CONAMA nº 302, que criou um novo instituto denominado "Área Urbana Consolidada", sem previsão em Lei superior. O artigo 2º do Código Florestal anterior (Lei 4.771/65), jamais falou em área urbana consolidada. Portanto, quando dita Resolução criou o instituto chamado área urbana consolidada, desbordou dos lindes do poder regulamentar, se é que, na hipótese, fosse possível se aventar uma regulamentação legal.

Sendo assim, haveria na legislação o instituto e conceito de (a) área urbana, a ser definido em lei municipal; (b) área rural, a ser definido de forma residual em lei municipal e lei federal, para fins de recolhimento tributário; e (c) área urbana consolidada, de criação e definição infralegal (Resolução CONAMA nº 302/2002) à mercê de Lei superior.

2.4.2.1. Da Definição Municipal de Área Urbana

A competência para legislar sobre assuntos locais é inteiramente do Município (inciso I do artigo 30 c.c. artigo 182, CF), inclusive para definir área urbana, para todos os seus fins, não instituir ou cobrar tributos, nos termos inc. III c.c. art. 32, CTN (BRASIL, 1966), cujo fato gerado do IPTU é a propriedade imóvel urbana. De modo que os Município banhados pelo Reservatório de Cumulação da UHE se utilizou desta competência ampla para definir a área lindeira como urbana.

De fato, a Constituição, em seu artigo 182, *caput*, estabelece que a política de desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Público Municipal e que o instrumento básico da política de desenvolvimento e da expansão urbana é o Plano Diretor (art. 182, §§ 1º e 2º, CF). O Código Florestal anterior (BRASIL, 1965), excepciona as áreas urbanas e confere competência legislativa e comum aos municípios, nos termos do artigo 2º, parágrafo único, desta Lei (BRASIL, 1965).

Comentando o mencionado dispositivo, Daniel Roberto Fink consignou que "(...) ao contrário do que parece, esse parágrafo não constitui uma exceção, mas sim uma advertência, pois determina que, em caso de áreas urbanas, além de serem respeitadas as leis de interesse local, urbanística – deve-se atender à faixa mínima estabelecida no Código Florestal, aplicando-se este, caso aquelas leis locais estabeleçam restrições mais brandas" (FINK; ALONSO; DAWALIBI, 2004, p. 84).

Logo, também em matéria ambiental, o Código Florestal anterior (BRASIL, 1965) determinava que o conceito de "área urbana" era determinado pelos Municípios (art. 2º, parágrafo único).

Não há hierarquia entre os entes federados – mas distribuição horizontal de competência legislativa –, tanto é que mesmo no campo da competência legislativa concorrente, só caberia à União definir normas gerais *ex vi* artigo 24, §1º, da Constituição, e não chegar à especificidade de definir qual é a área urbana de um dado município. Assim, ainda que haja repercussão ambiental, cabe exclusivamente ao município definir qual é sua área urbana, sem interferência de qualquer outro ente federativo.

Neste esteio, os Municípios banhados pelo Reservatório de Cumulação da UHE Ilha Solteira, normatizando a área lindeira como área urbana, firmaram, em sua maioria, uma área *non aedificandi* de 15 (quinze) metros em previsão nos respectivos Planos Diretores (SANTA FÉ DO SUL, 2007) .

2.4.2.2. Da Ilegalidade de Área Urbana Consolidada

Não se pode permitir que haja diversos conceitos e abrangências de área urbana em um dado município. Permitir que houvesse várias normas e entes legislando à respeito, é criar indefinição e insegurança tal incompatível com uma tutela do meio ambiente. De fato, não se pode permitir que uma área seja urbana para um dado fim, e daí surgindo algumas limitações ao direito de propriedade ou tributação, e não seja para outro.

Deve-se proteger o meio ambiente, mas não se pode permitir que tal voracidade legislativa crie insegurança jurídica e, como de fato há no presente caso, verdadeiro caos na realidade fática e em regras infralegais, como já se ressaltou supra.

Entrementes, se hipoteticamente admitida a Resolução CONAMA nº 302/2002 (BRASIL, 2002), seu artigo 2º, inciso V, tem requisitos não cumulativos, pois, pode o Município definir como "urbana" qualquer área segundo qualquer interesse seu (alínea "a"). Por certo que, estando em alínea autônoma, uma vez presente e definido como área urbana pelo poder público, prescinde-se das demais alíneas.

Ora, pode o Município definir "área urbana" por qualquer interesse seu, inclusive o ambiental, e o fazendo, restam prejudicados as demais alíneas que, neste caso, seriam meros

critérios informadores ao Poder Público. Todas as alíneas são autônomas entre si, sendo que a "b" e "c" tem aplicação subsidiária à "a", ou seja, aplicam-se apenas se o poder público competente (município), nada fizer. Uma vez silente, ainda assim ter-se-ia de considerar "área urbana consolidada" se presente os requisitos da alínea "b" (benfeitorias) e "c" (densidade demográfica).

E assim deve ser, pois entendê-los cumulativos traz uma limitação não prevista nem em lei e nem na Constituição Federal, sendo, pois, inconstitucional. Poder-se-ia dizem em cumulatividade das alíneas "b" e "c" apenas se a alínea "a" viesse transcrito diretamente no inciso V do artigo 2º da Resolução 302/2002 do CONAMA (BRASIL, 2002), sendo, pois, os únicos critérios informadores do Poder Público Municipal para definir o que seria "área urbana consolidada". No entanto, a previsão em três alíneas demonstra sua autonomia e não cumulatividade.

Quanto às benfeitorias, observa-se que os bairros lindeiros ao Reservatório de Cumulação da UHE Ilha Solteira (nos diversos Municípios banhados), cumprem inteiramente a autônoma alínea "b", pois possuem (i) malha viária com canalização de águas pluviais, (ii) recolhimento de resíduos sólidos urbanos e (iii) distribuição de energia elétrica e iluminação pública.

Em tese, portanto, só não estaria cumprido o requisito trazido na alínea "c", qual seja "densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km^2", cujo valor populacional relativo é completamente desarrazoado, desproporcional e fora da realidade. Dado ao seu elevado número, impede seu cumprimento em todo e qualquer caso, eivando a norma de inefetividade e ineficácia geral e abstrata e, portanto, invalidade.

Isso porque 5 (cinco) mil habitantes por km^2 é densidade demográfica somente atingida pelas grandes cidades em seus sítios urbanos primeiramente ditos, *e.g.*, a Região Metropolitana de São Paulo não possui mais que 3 mil hab./km^2, e o próprio sítio urbano do Município de São Paulo possui, atualmente, por volta de 7 mil hab./km^2. Exigir, pois o mínimo de 5 mil hab./km^2 para ser considerado "urbano" é inadequado. Contudo, não se pode olvidar que número maior que aquele é, por certo, "urbano", o que reforça a não cumulatividade das alíneas do citado dispositivo.

Nesse sentido é o escólio do MM. Juiz de Direito Dr. José Pedro Geraldo Nóbrega Curitiba, em r. Sentença proferida no Processo nº 180/2005 de Mandado de Segurança da E. 3ª Vara Cível desta Comarca de Jales/SP, que, com esta *ratio decidendi*, declarou *incidenter tantum* a inconstitucionalidade da Resolução CONAMA nº 302/2002 (BRASIL, 2002), *in verbis*:

> “Merece ser destacado que a Resolução CONAMA nº 302/02 vem sendo aplicada pela D. Autoridade coatora em relação a lotes urbanos adquiridos e edificados em data anterior à própria edição da referida resolução, sendo que os requisitos que estabeleceu com a criação da área urbana são de tal dimensão que nenhum município da região poderia se beneficiar do conceito de área urbana consolidada, tal como no que se refere à exigência do requisito de número mínimo de 5.000 habitantes por quilômetro quadrado, o que colocaria todos os proprietários de lotes urbanos na vala comum de terem que respeitar a distância de 100 metros prevista para as áreas que não se enquadrassem como urbanas consolidadas.
> ‘Tal entendimento resultaria no aniquilamento do direito de propriedade de muitos proprietários da região, tal como no caso do impetrante, já que a área total do lote referido na inicial não dispõe de espaço físico para se observar tamanha restrição, mesmo que se destinasse a tanto 100% da área daquele imóvel, o que se revela como limitação inconstitucional, por aniquilar o própria direito de propriedade.
> ‘A respeito do tema, trabalho técnico realizado pelo em ação civil que tramitou perante a E. Justiça Federal, o Instituto Ambiental do Paraná – IAP revelou que (...) nem mesmo a cidade de São Bernardo do Campo se enquadraria nos requisitos da malfada Resolução CONAMA nº 302/02 (...), o que evidencia que a aplicação da referida resolução acarretaria no não enquadramento de qualquer município da região nos critérios por ela adotados, de forma que nenhum deles estaria em “área urbana consolidada”, o que revela em conflito com normas legais e constitucionais (...).”

Ressalta-se que nenhuma norma não pode ser considerada vigente ou mesmo válida por não gozar do famigerado “mínimo de eficácia” (≈ invalidade da norma).

Segundo Hans Kelsen, a inexistência do mínimo de eficácia é dada por sua completa inaplicabilidade em todo e qualquer caso, seja (a) porque a norma prevê algo consoante às leis da natureza que impreterivelmente ocorrerão (eficácia absoluta), seja (b) porque contraria tais “leis” que, repita-se, impreterivelmente ocorrerão, à mercê da norma. Ou mesmo (c) por partir de premissas fáticas impossíveis de se realizarem ou ocorrerem (KELSEN, 2000, p. 235).

A relação entre eficácia e validade é dada por Hans Kelsen firmando que uma norma ineficaz, por qualquer motivo, é inválida e não pertence ao ordenamento jurídico. A impossibilidade total de aplicação da norma, inefetividade ou ineficácia geral e abstrata, dado que tem premissa fática algo impossível de ocorrer (densidade demográfica inatingível), ainda mais na região territorial a que se destina (áreas lindeiras em geral), gera a própria invalidade da norma – como ocorre com a Resolução nº 302/CONAMA (CONAMA, 2002) e a figura da “Área Urbana Consolidada” – e a retira do ordenamento jurídico.

Ademais, também não se pode olvidar de elementos valorativos que compõe não só o direito, mas também a norma em si, remetendo-se a SICHES (2003, p. 45), de modo que o socialmente impossível também é juridicamente impossível.

Deste modo, defendeu-se a ilegalidade (quiçá inconstitucionalidade) da norma infralegal previstas nas Resoluções CONAMA nºs 04/85 e 302/2002 por vícios formais (extrapolação da

competência regulamentar de Lei superior) e materiais (conteúdo não dotado de nenhum eficácia e efetividade concreta).

Ressalta que o Atual Código Florestal (BRASIL, 2012) reconhecendo a ilegitimidade do instituto da "Área Urbana Consolidada" como previsto na legislação infralegal (resoluções), trouxe o instituto com força de Lei, como previsto artigo 3º, inciso XXVI da Lei regência (BRASIL, 2012), remetendo-se ao inciso II do caput, do artigo 47 da Lei nº 11.977/2009 – Lei do Projeto Minha Casa Minha Vida (BRASIL, 2009a), mencionando os requisitos do artigo 32, do CTN (para fins de cobrança de IPTU) sem trazer qualquer referência à densidade demográfica.

2.4.2.3. Da Irretroatividade e Sucessão das Leis e Resoluções

É basilar que não há eficácia retroativa de normas para que incidam em situações pretéritas já consolidadas, prontas e acabadas. É de incidência geral que nenhuma norma pode surpreender os legislados, de sorte que norma alguma – de qualquer natureza – pode retroagir para atingir situações ou fatos ocorridos antes de sua entrada em vigor, exceto se em benefício daqueles sob sua égide, em todos os ramos do ordenamento. Contudo, ainda que benéficas, não retroagiram a fatos passados se atingir ato jurídico perfeito, direito adquirido ou coisa julgada, conforme previsão no artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição (BRASIL, 1988), e artigo 6º, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (BRASIL, 1942).

Especialmente sobre a Resolução CONAMA nº 302/2002 (BRASIL, 2002), manifestou-se o Poder Judiciário pela sua irretroatividade sobre situações previamente consolidadas (ou desmatadas), como é o caso da área lindeira ao Reservatório de Cumulação da UHE Ilha Solteira, em matéria ou processos cíveis e criminais.

Assim, para a análise da sucessão e vigência de normas no tempo, deve-se primeiro mencionar que a supressão vegetal da atual área lindeira ao Reservatório da UHE Ilha Solteira é anterior ao Código Florestal de 1934 – Decreto nº 23.793/34 (BRASIL, 1934), pois no artigo 22, alíneas "b e "h", a proteção vegetal de floresta (e unicamente) encontrava-se limitada a existência – e ao redor – de curso d'água e lagos (sem menção a artificiais), sendo certo que os lagos (leia-se reservatório de cumulação) somente foi criado nas décadas de 1960/1970.

Em segundo lugar, advindo o Código Florestal de 1965 (BRASIL, 1965), já se disse que a regra constante no artigo 2º da lei não tem incidência porque dependeria da existência de

vegetação “natural” (e tão somente esta), a qual, se houvesse, fora suprimida anteriormente a 1951. Ademais, a regra constante no artigo 2º, alínea “b”, do Código Florestal anterior (BRASIL, 1965), necessitava de “regulamentação” de Lei, pois não delimitava o que seria APP “ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais”.

Trata-se de, aos moldes constitucionais aqui transpostos, norma de eficácia limitada, conforme classificação de José Afonso da Silva: “São aquelas normas que, de imediato (...) não têm o condão de produzir todos os seus efeitos, precisando de uma lei integrativa (...). São, portanto, de aplicabilidade mediata e reduzida, ou, segundo alguns autores, aplicabilidade diferida” (LENZA, 2010, p. 180). Assim, a “efetivação da norma”, ou seja, a produção de efeitos fica limitada até sua integração legislativa.

A área lindeira ao reservatório já se encontrava ocupada deste antes do represamento (agropecuária) e, com este (fins da década de 60 e, portanto, anteriormente às normas legais e infralegais aqui citadas), tornou-se área de lazer, após a construção de casas de veraneio ("ranchos"). Portanto, as normas limitativas (criadoras ou ampliativas de Limitações Administrativas, dentre elas a APP – Área de Preservação Permanente), postas no ordenamento posteriormente à consolidação da utilização da área, não podem retroagir para atingir situações já consolidadas anteriormente à sua vigência, como ocorrido nestas áreas.

De qualquer forma, ainda que se admita a integração por mera resolução, esta teria ocorrido apenas com o artigo 4º, da Resolução CONAMA nº 4 (BRASIL, 1985), de sorte que, até esta data a norma legal teria permanecido sem gerar efeitos e sem força vinculante. Após, a Resolução CONAMA nº 4/85 (BRASIL, 1985) permaneceria em vigor até que em 2002 foi editada a Resolução CONAMA nº 302/2002 (BRASIL, 2002), que teria criado um novo instituto denominado “Área Urbana Consolidada”.

No entanto, na Resolução CONAMA nº 302/2002 (BRASIL, 2002) inexiste qualquer menção quanto a “área urbana”, de sorte que permanece eventualmente em vigor o disposto na Resolução CONAMA nº 4/1985 (BRASIL, 1985). Sendo assim, permanecem em – hipotético – vigor as regras da resolução anterior que não forem incompatíveis com a posterior, conforme disposto no artigo 2º, *caput* (Princípio da Continuidade) e §1º, da LINDB – Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (BRASIL, 1942), que regula a matéria de direito intertemporal.

Assim, seja porque a Resolução anterior (nº 4) dizia 30 (trinta) metros e não houve qualquer “revogação”, seja por analogia à área urbana consolidada, diante do silêncio da regra,

também a área urbana, assim definida pelo Poder Público Municipal, aplicar-se-iam 30 (trinta) metros também para eventuais fatos havidos após a edição da (inconstitucional) Resolução CONAMA nº 302/2002 (BRASIL, 2002).

Isso porque, relembra-se, as casas de veraneio ("ranchos") localizam-se em áreas urbanas, assim definidas pelos municípios lindeiros no uso de sua competência legislativa (art. 30, CF), com finalidade ampla, além do mero recolhimento tributário (art. 32, CTN).

2.4.2.4. Da Desapropriação Indireta de Propriedade Lindeira

Firmou-se que, em razão de sucessão de normas legais e infralegais, sob a égide do Código Florestal anterior (BRASIL, 1965) não se pode admitir Limitação Administrativa de Área de Preservação Permanente em distância superior a 30 (trinta) metros em área urbana. Com mais razão se entender que, se adotada distância superior a esta (30 metros), toda a propriedade – os denominados "ranchos", em áreas rurais e com cumprimento, em média, inferior a 70 (setenta) metros de cumprimento (lateral) – ficaria inserida em APP e, portanto, completamente inutilizada e sem valor econômico e de mercado.

À pretensa de mera Limitação Administrativa, a legislação atual retroagiu à época de formação do reservatório e criou verdadeiro confisco (desapropriação indireta) da área lindeira.

Este raciocínio – e, portanto, a ilegalidade praticada pelo Poder Público – ganha ainda mais relevância ao se diferenciar a APP da famigerada Reserva Legal. Isso porque, sem delongas, Reserva Legal constitui-se de um percentual sobre o total de terreno do imóvel, de sorte que, considerando possuir alíquota fixa, jamais tomara a totalidade do imóvel e, assim, não obstaculizaria sua utilização ou significaria total supressão de valor econômico. Enquanto que a APP tomaria efetivamente toda a propriedade e, portanto, retiraria por completo seu valor econômico, prejuízo que restaria única e exclusivamente ao proprietário do bem.

Aliás, ainda que se vise a tutela do meio ambiente (bem difuso), o que se admite apenas para debater, não se pode impor a apenas um indivíduo – em detrimento de seus bens e suas necessidades, inclusive por se buscar, ao final, garantir-lhe o mínimo existencial – que assuma todo os ônus e prejuízo decorrentes desta intervenção. Se entende o Poder Público que haveria necessidade de tutela em prol da coletividade, se hipotético benefício seria revertido à toda a coletividade, por certo também toda a coletividade deveria arcar com os custos decorrentes.

O confisco, também chamado pela doutrina de Desapropriação Confiscatória, se traduz pela perda da propriedade impossibilidade de sua utilização sequer sem indenização, o que não é admitido no ordenamento pátrio senão em casos que apenas a Constituição Federal excepciona (art. 5º, LV, CF), como em caso de pena criminal (art. 5º, XLVI, CF) ou desapropriação confisco (cultivo de plantas psicotrópicas – art. 243, CF).

Contudo, no caso das pequenas propriedades lindeiras ao reservatório (casas de veraneio ou "ranchos"), não só a indenização é renegada, mas o próprio e devido processo legal (formal e substancial) para a tutela da – ilícita – pretensão do Poder Público.

Interessante destacar que o próprio legislador reconhece este exacerbo da norma e determinou, na legislação federal atual (BRASIL, 2012), que (a) a Administração Pública promova a desapropriação - com pagamento da devida indenização aos proprietários - em futuros empreendimento imobiliários em áreas lindeiras aos reservatórios de usinas hidroelétricas, quando da sua formação (art. 5º); bem como permite (b) a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural se iniciadas até 22 de julho de 2008 (art. 61-A) nas áreas rurais e em cursos e reservatórios de água naturais (não artificiais), nascentes e veredas (parágrafos do dispositivo legal), e (c) a diminuição das distâncias da APP para o espaço entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima *maximorum* do reservatório artificial de cumulação das usinas hidroelétricas (art. 62), todos do Código Florestal atual (BRASIL, 2012).

2.4.2.5. Conflito de Normas, Leis Municipais e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano

Firmou-se pela preponderância de legislação municipal na definição de área urbana, inclusive para fins ambientais, e não retroatividade de normas federais posteriores, dentre as quais as normas infralegais (Código Florestal anterior e Resoluções CONAMA, precipuamente a nºs 4, 302 e 369). Deve-se observar que a legislação dos Municípios lindeiros aplicável à espécie (artigo 2º, Parágrafo Único, do Código Florestal anterior – Lei nº 4.771/65) tem previsão uníssona com a Lei Ordinária Federal nº 6.766/79 (BRASIL, 1979) que desde então (1979) versa e regula sobre o Parcelamento do Solo Urbano, com incidência até o advir do Código Florestal atual (BRASIL, 2012).

Pode-se, então, identificar dois momentos legislativos sobre as Áreas de Preservação Permanente no entorno de Reservatórios de Cumulação de UHE, sendo: (1º) Antes da vigência do

Código Florestal Atual (BRASIL, 2012), quando havia uma lacuna na legislação (lei) ambiental para definição das distâncias da referida APP; e (2º) após a vigência do Código Florestal Atual (BRASIL, 2012), regulando a matéria com força de lei, como se declinará em capítulo próprio (infra).

No primeiro momento (antes da vigência do Código Florestal Atual – Lei nº 12.651/2012), sem embargo, a legislação permitia expressamente o loteamento na margem de cursos d'água ou lagos, naturais ou artificiais, desde que respeitada uma faixa não edificável máxima de 15 (quinze) metros, nos termos do artigo 4º, inciso III, da Lei nº 6.766/79 (BRASIL, 1979), seja na redação original do dispositivo seja na redação dada pela Lei nº 10.932/2004, de sorte que pelo critério dogmático cronológico de solução de antinomias (conflito de lei no tempo), ficaram revogadas disposições anteriores, nos termos do artigo 2º da LINDB (BRASIL, 1942).

Veja que até o Atual Código Florestal (BRASIL, 2012) inexiste qualquer outra lei federal que fixa distância de faixa *non aedificandi* em contorno de lagos artificiais ou reservatórios de UHE (o Código Florestal anterior dependia de regulamentação por lei, o que não houve) e que, por ser lei federal, prepondera o disposto na Lei nº 6.766/79 (BRASIL, 1979) sobre eventual legislação infralegal (Resoluções).

Não se olvida que o citado inciso III do artigo 4º da Lei nº 6.766/79 (BRASIL, 1979) determinou a aplicação de maiores exigências se prevista em lei (supra), ou seja, eventual restrição deve vir por lei, não se admitindo qualquer espécie infralegal. Não se desconhece também que as Leis nºs 7.511/86 e posteriormente a 7.803/89 alteraram a alínea "a" do artigo 2º da Lei nº 4.771/65 (BRASIL, 1965) para a distância mínima de faixa *non aedificandi* de 30 (trinta) metros ao longo de cursos d'água. Contudo, esta alteração não tem incidência *in casu*.

Primeiro porque a alínea "a" refere-se a "curso d'água", quando aqui se tem lago artificial ou reservatório (água em estado lêntico). Segundo, a novel lei não alterou ou revogou a previsão da Lei nº 6.766/79 (BRASIL, 1979) tendo em vista que a alínea "b" do artigo 2º da Lei nº 4.771/65 (BRASIL, 1965), que versa sobre as bordas de reservatórios artificiais eventualmente aplicável ao presente caso, remanesceu inalterada e sem qualquer dimensão de metragem mínima.

Portanto, a única LEI a trazer dimensão específica alguma de área *non aedificandi* aplicável a lagos artificiais ou reservatórios (água em estado lêntico) é a Lei nº 6.766/79 (BRASIL, 1979), sem qualquer exceção (de maior ou menor extensão). Veja que, na lição de Paulo Affonso Leme Machado, a interação legislativa supramencionada refere-se apenas à alínea "a" do artigo 2º

da Lei nº 4.771/65 (BRASIL, 1965), mantendo as demais, em especial a alínea "b" (lagos artificiais e reservatórios de águas dormentes) inalterado (e sem previsão de metragem, aplicando a metragem mínima regra do artigo 4º, III, da Lei nº 6.766/79).

2.4.3. Forma de Medição da APP

Ainda que inadmitidas, deve-se consignar que as leis e resoluções (infralegais) supramencionadas, em uníssono, determinam que a faixa por elas prescritas inicia-se na cota máxima de operação da barragem e Reservatório da UHE, passando-se a contagem de metros liminarmente (horizontal) sobre a superfície do terreno. Especifica-se.

O artigo 2º, parágrafo único, do Código Florestal anterior (BRASIL, 1965), diz expressamente: "observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretos e leis de uso do solo (...)". A Resolução CONAMA nº 4/85 (BRASIL, 1985), em seu artigo 3º, inciso II, disse uma faixa medida do maior nível, porém medido horizontalmente (leia-se: em metros sobre a superfície do terreno e não por planos ortogonais à barragem).

A Resolução CONAMA nº 302/2002 (BRASIL, 2002), artigo 3º, *caput*, manteve a forma de medição (horizontal, e não vertical, que corresponderia a cotas altimétricas, como se explicitará infra).

Primeiramente, deve-se fixar que, dentro da normalidade, o Reservatório da UHE Ilha Solteira operaria, quanto muito, na cota altimétrica 327m. Vê-se que a conta máxima NORMAL de operação é a cota altimétrica 327m, pois, ainda de acordo com informações da CESP, a cota 328m somente seria atingida na chamada "Operação Inundação", bastante excepcional e utilizada pela empresa apenas como forma de coibir eventual aproximação do Reservatório da UHE ("risco de enchente"). Sendo assim, a partir da cota 327m já se extrapola a normalidade, sendo que a partir da cota 328m já existe risco para a barragem.

Tendo em vista que a legislação evocada é expressa em "cota de operação" e "máximo normal" (supra), quer-se que eventual medição seja feita dentro de uma situação de normalidade, cuja cota máxima é 327m (sem extrapolar tal situação de normalidade). Assim, eventual medição deveria partir da referida cota 327m e seguir linearmente tangenciando a superfície, tendo em vista tratar de medição horizontal (e não altimétrica = vertical).

2.4.4. Da Possibilidade de Intervenção Antrópica em APP

A Resolução CONAMA nº 369/06 (BRASIL, 2006), dispõe sobre casos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos (art. 1º). Veja que o §2º do artigo 1º da citada resolução somente veda a intervenção em APPs "originalmente providas de vegetação" e desde que posteriormente à Lei nº 4.771/65 (BRASIL, 1965), porque somente esta lei veio definir o que seria APP em seus artigos 2º e 3º. Assim, se teria havido supressão vegetal anteriormente a 15.09.1965, não há incidência das regras de APP, até porque não se admite retroação de normas (ainda mais restritivas) sobre ato jurídico perfeito (art. 5º, inciso XXXVI, CF, e art. 6º, LICC), bem como porque, nos termos da citada resolução, não se teria mais área "originalmente provida de vegetação".

Ocorre, ainda, que a citada Resolução do CONAMA regulamentou o artigo 4º, §7º, do Código Florestal anterior (BRASIL, 1965), de forma no seu artigo 2º passou a permitir a utilização, intervenção ou supressão e vegetação em APP, após procedimento administrativo, nos casos de utilidade pública (inciso I), interesse social (inciso II) e/ou baixo impacto ambiental (inciso III). Não cabe aqui discutir *a priore* o cabimento de tal autorização nas áreas dos "ranchos", pois a análise é casuística e técnica. Contudo não se pode negar que há efetivo interesse no controle da erosão (aliena "a"), regularização fundiária sustentável de área urbana (alínea "c") e baixo impacto (inciso III).

As Resoluções do CONAMA compõem um corpo único de normas. Assim, o Poder Público, não pode optar por aplicar uma resolução (a 4 ou a 302, por exemplo) e deixar de aplicar outra (a 369, por exemplo). Se entende pela incidência de uma, deve se pautar pela aplicação de todas (Princípio da Indisponibilidade), inclusive promovendo a análise de intervenção antrópica no entorno do Reservatório da UHE.

Isto em consonância com o Princípio do Desenvolvimento Sustentável e da Função Socioambiental da Propriedade Privada, com vistas a promover desenvolvimento econômico e social da área, como defendido supra.

Marca-se a transição para o Atual Código Florestal que consegue superar os entraves jurídicos e deficiências legislativas para, enfim, efetivar uma proteção ambiental sustentável, admitindo expressamente, inclusive, a possibilidade de intervenção antrópica em APP para sua

exploração sustentável *ex vi* dos artigos. 8º e 9º, da Lei nº 12.651/2012 (BRASIL, 2012).

2.5. O Atual Código Florestal – Lei nº 12.651/2012

O Atual Código Florestal foi editado pela Lei nº 12.651/2012, de 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2012), e publicado no Diário Oficial da União em 28 de maio de 2012, com vigência imediata na data da publicação (sem *vacatio legis*), nos termos do artigo 84, da Lei, combinado com artigo 1º da LINDB (BRASIL, 1942). Com isso, a Nova Lei revogou expressamente as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e suas alterações posteriores, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, como disposto no artigo 83, da Lei nº 12.651/2012 (BRASIL, 2012).

2.5.1. Da Obrigação *Propter Rem* Ambiental (art. 2º, § 2º, e 7º, § 2º, da Lei nº 12.651/2012)

Primeira disposição importante do Atual Código Florestal é ter tornado a obrigação ambiental dos proprietários dos imóveis (manutenção, conservação e recuperação de área) uma obrigação *propter rem*, que, de tal formal se vincula ao próprio bem e é transmitida para os futuros possuidores e proprietários. Assim, não é uma obrigação pessoal daquele que era proprietário, mas sim uma obrigação real (em razão do bem), para todo e qualquer possuidor e proprietário (atual e futuro), com vistas a garantir uma efetiva proteção do meio ambiente.

Arnoldo Wald ensina que as Obrigações *Propter Rem* derivam da vinculação de alguém a certos bens, sobre os quais incidem deveres decorrentes da necessidade de manter-se a coisa. E conclui: “as obrigações reais, ou *propter rem*, passam a pesar sobre quem se torne titular da coisa. Logo, sabendo-se quem é o titular, sabe-se quem é o devedor” (WALD, 2015, p. 232).

Caracterizam-se pela origem e transmissibilidade automática. Consideradas em sua origem, verifica-se que provêm da existência de um direito real, impondo-se a seu titular. Se o direito de que se origina é transmitido, a obrigação segue, seja qual for o título translativo.

Assim, as obrigações de proteção ambiental (de fazer e não fazer) impostas por Lei aos proprietários dos imóveis, que se transmitem automaticamente para seus sucessores, por expressa disposição do Atual Código Florestal: artigo 2º, § 2º, e 7º, § 2º, da Lei nº 12.651/2012 (BRASIL,

2012), dentre as quais a obrigação de não modificação e preservação da Área de Preservação Permanente – APP.

2.5.2. Das Novas Áreas de Preservação Permanente

O Atual Código Florestal (BRASIL, 2012) definiu Área de Preservação Permanente em seu artigo 4 e, com isso solucionou diversos dos problemas jurídicos e fáticos apresentados anteriormente. Verifica-se, agora, a "intenção do legislador de dar proteção às florestas e demais formas de vegetação natural, mas [também] aos locais ou às formas geográficas em que tais áreas estão inseridas funcionalmente." (NOBRE, 2014, p. 70)

Pode-se apontar as seguintes inovações, sanando dúvidas e discussões pretéritas, surgidas na égide da legislação anterior: (1) APP aplica-se às áreas urbanas e rurais, por expressa disposição legal; (b) não há menção à vegetação natural [somente], de modo que aplica-se o instituto também às áreas já sem vegetação natural ou originária; (c) as distâncias de definição de APP foram reduzidas; (d) tais distâncias são contabilizadas da borda da calha do leito regular e não do seu nível mais alto (SÃO PAULO, 2012), contudo, sem grande repercussão no caso dos reservatórios artificiais; (e) supressão de APP ou exploração sustentável, em razão de condições específicas, tratadas na própria lei, como, por exemplo, interesse público ou social (§§ 1º ao 6º, do art. 4, e art. 6º, c.c. art. 3º, inc. VIII e IX, L. 12.651/2012); (f) definição de Áreas Urbanas e Regularização Fundiária (art. 3º, XXVII, e arts. 64 e 65, L. 12.651/2012) e Rurais Consolidadas de Recomposição, Infraestrutura, Recomposição-Limites e Atividades Florestais (arts. 61/63, L. 12.651/2012), dentre outras.

O Atual Código Florestal trouxe dispositivo expresso sobre as áreas lindeiras aos Reservatórios Artificiais de Cumulação de UHE, mantendo-as com Área de Preservação Permanente, de modo que se verifica uma continuidade em relação à legislação anterior, nos termos do artigo 4º, inciso III, da Lei nº 12.651/2012 (BRASIL, 2012):

> "Art. 4º, inc. III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;"

Tal dispositivo vem resolver diversos dos problemas legislativos havidos na legislação

anterior e apontado em capítulos anteriores do presente trabalho.

Ressalta-se que as longas discussões doutrinárias e jurisprudenciais travadas geravam enorme insegurança jurídica e, em verdade, eram disfuncionais, pois impediam a efetiva proteção ambiental. A variedade de normas então existente, de diversas hierarquias e conteúdo, dificultava suas aplicações, em prejuízo da proteção ambiental. Melhor se faz normas mais simples e de aplicabilidade direta, garantindo assim seu cumprimento e efetividade, alçando o objetivo final de efetiva proteção ambiental.

A um, não deixa a competência legislativa para os Municípios, evitando discussão à respeito da hierarquia das normas (competência vertical ou horizontal), como fazia a legislação anterior nos termo do artigo 2º, parágrafo único, da Lei nº 4.771/65 (BRASIL, 1965). O Código Florestal atual, por vez, fixa que a Área de Preservação Permanente – APP será definida na Licença Ambiental (EIA-Rima/PACUERA) do próprio empreendimento (construção de UHE).

No escólio de Thiago Lacerda Nobre:

> "(…) O empreendedor, no âmbito do licenciamento ambiental, elaborará Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório (PACUERA), em conformidade com termo de referência expedido pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA (…). (…) O Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório Artificial (PACUERA) é ferramenta já plenamente conhecida no sistema jurídico-ambiental brasileiro. Por diversas vezes, ainda na vigência do diploma ambiental anterior, coube ao órgão ambiental federal (IBAMA), por exemplo, analisar proposta de aprovação do PACUERA relacionada a reservatórios artificiais de energia elétrica que buscassem conciliar uma maior proteção ambiental no entorno (…). (…) Licenciamento Ambiental de qualquer empreendimento é composto de uma série de etapas sucessivas. Assim, em nome da prevenção e da necessária observância da máxima preservação, temos que já do licenciamento prévio, com base em critério técnicos que norteiem os estudos iniciais de implantação do empreendimento, deverá ser definida a dimensão da APP" (NOBRE, 2014, pp. 89/90).

Já Lucas de Souza Lehfeld *et al* discordam, pois "(...) a não aprovação do Plano Básico Ambiental (...) não impede a expedição da licença para instalação do reservatório (...)" (LEHFELD; CARVALHO; BALBIM, 2015, p. 87).

Observa-se que, pelo artigo 2º, inciso III, da Resolução CONAMA nº 302/2002 (BRASIL, 2002), o PACUERA é "o conjunto de diretrizes e proposições com o objetivo de disciplinar a conservação, recuperação, o uso e ocupação do entorno do reservatório artificial, respeitados os parâmetros estabelecidos nesta Resolução (...)". Para tanto, há necessidade de (a) audiências públicas, informando-se o Ministério Público com antecedência mínima de 30 (trinta) dias

(Resolução CONAMA nº 09/1987 e 302/2002; Decreto nº 4.340/2002); e (b) oitiva do Comitê da respectiva Bacia Hidrográfica.

Primeira vantagem é possibilitar um correto estudo das peculiaridades da área e fixar a dimensão da APP de acordo com estas peculiaridades em concreto, não mais predefinida abstratamente (engessada) em norma. Assim, a dimensão de APP será fixada no limite das necessidades do local, visando a efetiva proteção ambiental, podendo, inclusive, suplantar os limites fixados anteriormente em norma.

Segunda vantagem é trazer igualdade jurídica e padronização das medidas de APP para todo o Reservatório de Acumulação da UHE. Antigamente, corria-se o risco de haver divergência entre áreas e legislações, tendo em vista que um mesmo Reservatório costuma banhar diversos municípios. Se a definição de APP continuasse a critério de cada um dos municípios para suas respectivas áreas lindeiras, por certo haveria divergência na definição das distâcias de APP, com validade e eficácias apenas para as áreas dos respectivos municípios.

Terceira vantagem, não se vale de legislação infralegal (Resoluções), que apresentam grande déficit de legitimidade, validade e efetividade, vez que não podem ampliar ou contrariar dispositivos de Lei superior. E, sendo que tais Leis superiores não definem distâncias, em verdade, sequer caberia às normas infralegais fazê-lo.

A dois, tornam as APPs integrantes do próprio empreendimento e da Licença Ambiental concedida para este fim, de modo que o ente Público (ou mesmo privado) responsável pelo Empreendimento também se torna responsável pela APP necessária e fixada, cabendo a ele a fixação, após análise técnica (EIA-Rima/PACUERA), demarcação, criação, recomposição, manutenção e conservação.

Neste esteio, reforça Thiago Lacerda Nobre que "(...) merece (…) destaque (...) a necessária conservação do empreendimento, especialmente seu entorno, bem como do consistente monitoramento e administração dos danos que possam ser perpetrado ou ampliados por meio da exploração do reservatório (…) impostos ao empreendedor (…)" (NOBRE, 2014, p. 90), nos termos do artigo 23, §2º, da Lei nº 8.171/1991 (BRASIL, 1991), que dispõe sobre a Política Agrária.

Sem embargo, não se verifica lícito o realizador do Empreendimento restar apenas com as externalidades positivas e lucros, deixando aos demais (proprietários das áreas lindeiras) os custos ambientais e de (re)composição da área, como tem acontecido nos empreendimentos

realizados até então (construções das UHE).

Isso porque, na sistemática da legislação anterior, ao proprietário da área lindeira era imposta uma limitação à sua propriedade privada (APP), causando-lhe prejuízo em prol de uma coletividade, sem que esta coletividade tivesse qualquer custo em razão da perda do direito de propriedade (limitação administrativa, em regra, é gratuita). Em verdade, tal limitação, como esposado supra, atingia a totalidade da área de propriedade, de modo a impedir-lhe o uso econômico por completo ("desapropriação indireta"), sem qualquer contrapartida econômica (indenização) pelo Estado/Coletividade, únicos beneficiados.

Tanto assim que o artigo 5º do Código Florestal atual (BRASIL, 2012) determina que, após a realização do EIA-Rima e PACUERA para apuração e fixação das dimensões de APP, a área abarcada deverá ser desapropriada e indenizada aos então proprietários, vez que reconhecido a impossibilidade total de uso econômico. *In verbis*:

> "Art. 5º Na implantação de reservatório d'água artificial destinado a geração de energia ou abastecimento público, é obrigatória a aquisição, desapropriação ou instituição de servidão administrativa pelo empreendedor das Áreas de Preservação Permanente criadas em seu entorno, conforme estabelecido no licenciamento ambiental, observando-se a faixa mínima de 30 (trinta) metros e máxima de 100 (cem) metros em área rural, e a faixa mínima de 15 (quinze) metros e máxima de 30 (trinta) metros em área urbana" (BRASIL, 2012).

O citado artigo refere-se tanto ao empreendedor público quando ao privado (concessionário, permissionário ou autorizado) que, em virtude da natureza e interesse público dos serviços relacionados à geração de energia elétrica ou abastecimento públicos, têm a obrigação de adquirir, desapropriar ou instituir servidão administrativa das APPs no entorno de reservatórios artificiais de cumulação de água. (LEHFELD; CARVALHO; BALBIM, 2015, p. 86)

Aquisição, desapropriação e servidão administrativa são modalidades de intervenção do Estado na Propriedade Privada, decorrentes do Poder de Polícia da Administração Pública e em prol do interesse público primário (vide supra).

A Aquisição decorre de instrumentos comuns do Direito Privado, como compra, permuta, doação (...), podendo ocorrer de forma compulsória (desapropriação) ou não (usucapião em favor do Poder Público), sendo que a aquisição onerosa depende de autorização legal, avaliação e licitação, como previsão do artigo 23, da Lei de Licitações – Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993).

A Servidão Administrativa é o direito real público que autoriza o Poder Público a usar a

propriedade imóvel particular para permitir a execução de obras e serviços de interesse coletivo.

A Desapropriação, como dito, é a transferência compulsória de toda a propriedade do particular, seu antigo proprietário, para o Poder Público, evidentemente mediante a devida indenização pelo valor de mercado desta propriedade, sob pena de confisco (art. 5º, inc. XXIV, CF88), em razão de (a) necessidade pública, (b) utilidade pública e/ou (c) interesse social (art. 5º, do Decreto nº 3.365/1941). No presente caso, melhor se adequa a utilidade pública (LEHFELD; CARVALHO; BALBIM, 2015, p. 87).

Com a Desapropriação, sendo a área pública, mais fácil e melhor o controle em prol da comunidade e do meio ambiente. Observa Thiago Lacerda Nobre que "tal dispositivo, ao reverso do que possa parecer, já constava do diploma florestal anterior, sendo este ônus igualmente imposto ao empreendedor" (NOBRE, 2014, p. 86), porém com redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001 (BRASIL, 2001b).

Ademais, a Lei põe fim à discussão das dimensões das APPs no entorno de reservatório artificial de cumulação de UHE, anteriormente silente e previsto em norma infralegal (Resoluções CONAMA nº 4/85, 302 e 303/2002 e 369/2006). Evitando qualquer discussão, a própria Lei é expressa em fixar distâncias de 15 (quinze) a 30 (trinta) metros em área urbana e de 30 (trinta) a (cem) metros em área rural.

Observa-se que tais distâncias, previstas em Lei Ordinária Federal, preponderam inclusive sobre eventual legislação municipal com previsão diversa (maior ou menor), tendo em vista (1) que se trata de norma posterior à legislação municipal (critério temporal de solução de antinomias); e (2) no uso de competência ambiental concorrente entre os entes federativos (art. 24 e 30, CF), cabe à União editar normas ambientais gerais, que devem ser seguidas e não contrariadas pelos demais entes federativos (critério da superioridade da solução de antinomias).

Sendo assim, a legislação infralegal citada anteriormente (Resoluções CONAMA nº 4/85, 302/2002 e 369/2006), se eventualmente admitidas, não têm mais aplicabilidade (seja em casos passados, seja em casos futuros) e, portanto, encontra-se revogada tacitamente porque incompatíveis com normas superiores (critério da superioridade hierárquica de solução de antinomias).

A fixação de medidas na própria Lei Federal que regulamenta a matéria traz benefícios, pois, ainda que de aplicação pró futuro ou prospectiva, não haverá mais dúvidas ou discussões jurídicas que tardam ou mesmo impossibilitam a proteção ambiental. De fato, a demora em

eventuais processos, porque não definida a norma que regulamentaria a questão, é um ônus ao próprio meio ambiente, pois retarda que medidas sejam tomadas para efetivar a proteção ambiental.

Também é segurança jurídica para os jurisdicionados, vez que, fixado claramente em norma, terão ciência e não haverá incentivo no descumprimento da norma ("*regulatory compliance*").

Contudo, não se pode deixar de mencionar, Thiago Lacerda Nobre entendeu que as citadas normas (art. 4º, inc. III, e Art. 5º, do Atual Código Florestal – Lei nº 12.651/2012) seriam prejudiciais ao meio ambiente, porque não estabeleceria limites mínimos para a definição de APP no entorno de reservatório artificial (art. 4o, inc. III) e, por isso, seria inconstitucional em afrontar o Princípio da Vedação ao Retrocesso (já que a norma anterior, em tese, trazia limite mínimo).

Contudo, tal crítica não se sustenta, pois (1) o referido artigo 5º, traz limites mínimos e máximos para a APP, suprindo eventual omissão do artigo antecedente (art. 4o, inc. III); e (2) não há falar em Retrocesso, já que a Lei anterior não definia as distâncias mínimas (e máximas), sendo silente à respeito. Quem definia tais distâncias, em verdade, eram normas infralegais (Resoluções CONAMA), com claro déficit de legitimidade, vez que ora contrariavam ora ampliavam ditames legais superiores.

O Atual Código Florestal (BRASIL, 2012) também resolveu a situação dos Reservatórios de Cumulação das UHE já existentes (e consolidados) ao tempo da edição da norma, prevendo regras específicas para a transição e pondo fim aos dilemas supra apresentados (normas infralegais e sucessão de normas), nos termos dos artigos 60 (suspensão da punibilidade por crimes intervenção em APP – Lei nº 9.605/98), 61-A, 62, 63 e 65, da Lei nº 12.651/12 (BRASIL, 2012).

No caso específico dos Reservatórios de Cumulação das UHEs, mormente em áreas urbanas por definição expressa municipal (inclusive cobrança de IPTU), dispõe o artigo 62, da Lei nº 12.651/2012 (BRASIL, 2012):

> "Art. 62. Para os reservatórios artificiais de água destinados a geração de energia ou abastecimento público que foram registrados ou tiveram seus contratos de concessão ou autorização assinados anteriormente à Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, a faixa da Área de Preservação Permanente será a distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima *maximorum*."

Sendo assim, abarcam nesta situação a bacia de cumulação das UHEs Ilha Solteira, Jupiá e Três Irmãos, que banham a região noroeste do Estado de São Paulo ("Região dos Grandes

Lagos"), pois consolidados anteriormente à data mencionado no artigo (24/08/2001), como já esposado supra.

E assim porque a situação já se encontrava consolidada anteriormente a edição de normas que criaram APP acima das cotas mencionadas no artigo 62, do Atual Código Florestal (BRASIL, 2012). De modo que exigir além destas cotas por lei a elas posteriores seria retroação in pejus de legislação posterior, o que não se admite. A previsão do artigo 62, portanto, está de acordo com os fatos ocorridos e, assim, consolida situação mesclando proteção ambiental e legalidade, com proporcionalidade e razoabilidade aos proprietários lindeiros.

2.5.3. Das Cotas de Desapropriação da UHE Ilha Solteira

O Reservatório Artificial de Cumulação de UHE, voltado para o armazenamento de água para produção de energia elétrica, quando construído, possui referência a diversos elementos, dentre eles o vertedouro, a cota de volume máximo, a cota de volume útil, o nível meta e o nível máximo *maximorum* e outros.

Conforme explica Walter Collischonn, que:

> "(...) Um reservatório pode ser descrito por seus níveis e volumes característicos: o volume morto; o volume máximo; o volume útil; o nível mínimo operacional; o nível máximo operacional; o nível máximo *maximorum*. Outras características importantes são as estruturas de saída de água, eclusas de navegação, escadas de peixes, tomadas de água para irrigação ou abastecimento, e eventuais estruturas de aproveitamento para lazer e recreação. (...) Durante eventos de cheia excepcionais admite-se que o nível da água no reservatório supere o nível máximo operacional por curto período de tempo. A barragem e suas estruturas de saída (vertedor) são dimensionados para uma cheia com tempo de retorno alto, normalmente 10 mil anos no caso de barragens médias e grandes, e na hipótese de ocorrer uma cheia igual à utilizada no dimensionamento das estruturas de saída do nível máximo atingido é o nível máximo maximorum" (COLLISCHONN; TASSI, 2008).

Lucas de Souza Lehfeld *et al* explicam, por vez, que:

> "(...) O nível máximo operativo normal de um reservatório corresponde à cota máxima de água permitida para operação normal do reservatório. Geralmente, este nível coincide com a crista do extravasor ou com a borda superior das comportas do vertedouro. Já a cota máxima *maximorum* de um reservatório corresponde à sobrelevação máxima do nível d'água medida a partir do nível máximo operativo normal, objetiva a proteção do reservatório diante de situações excepcionais de cheia" (LEHFELD; CARVALHO; BALBIM, 2015, p. 326).

O Reservatório da UHE Ilha Solteira operaria, dentro da normalidade, quanto muito, na cota altimétrica 327m. Vê-se que a conta máxima normal de operação é a cota altimétrica 327m, pois, ainda de acordo com informações da CESP, a cota 328m somente seria "Cota de Inundação", ainda que bastante excepcional, utilizada pela empresa apenas como forma de coibir eventual aproximação do Reservatório da UHE ("risco de enchente"). Sendo assim, a partir da cota 327m já se extrapola a normalidade, sendo que a partir da cota 328m já existe risco para a barragem.

Já a cota de volume máximo da barragem da UHE Ilha Solteira, com enchente total e limite máximo de vazão dos vertedouros (cota máxima *maximorum*), corresponderia à Cota 330 metros (acima do nível do mar), justamente o limite da área desapropriada pela CESP na construção da própria barragem (como dito anteriormente).

Assim, considerando que a construção da Barragem da UHE Ilha Solteira e consolidação da ocupação da área lindeira ao seu Reservatório de Cumulação se deram muito antes à Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001 (BRASIL, 2001b), nos termos do artigo 62, do Atual Código Florestal (BRASIL, 2012), faixa da Área de Preservação Permanente do Reservatório da UHE Ilha Solteira será até o limite da Cota 330. Não após.

Tal área, em razão de Desapropriação, pertenceria à CESP e não aos proprietários das casas de veraneio lindeiras, de modo que a ela caberá a proteção ambiental da área, às suas custas.

2.5.3.1. Da Forma e Dificuldade de Medição da Cota 330 (Máxima *Maximorum*)

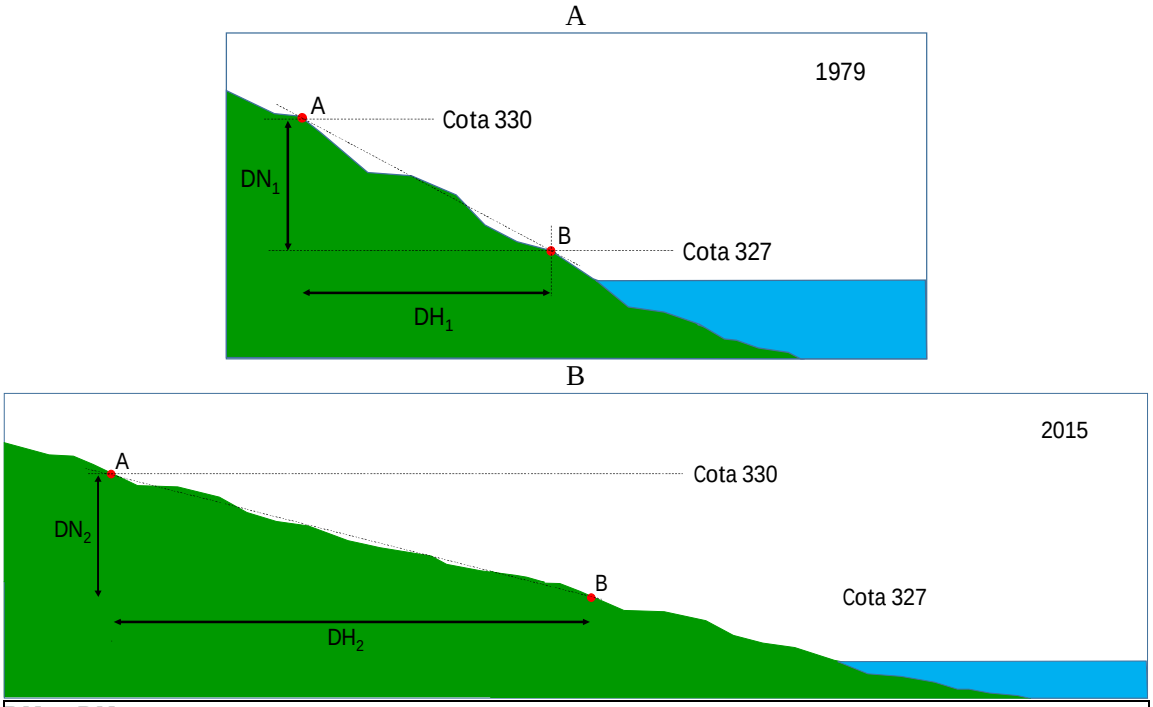
Consigna-se que a medição por cotas diz respeito à medição por altura do nível do reservatório da UHE Ilha Solteira. Para tanto, traça-se planos ortogonais ao plano da barragem; cada plano deste é chamado cota e tem o número correspondente à altura no plano da barragem. Trata-se de medida de altura (altimetria) e não de área; para o cálculo desta é necessário a análise da topografia do terreno, ou seja, o grau de inclinação do terreno compreendido entre os planos (declividade). Assim sendo, é certo que a diminuição da declividade do terreno faz com que a medição linear aumente, passando a ocupar área muito maior àquela previamente ocupada.

Portanto, ainda que a medida em "cota" seja fixa (*v.g*. 330 m), sua projeção horizontal no terreno ("marco") e a consequente medida em área variam a depender da atual topografia (inclinação/declividade) daquele. Considerando que, como é cediço, os terrenos tendem a se planificarem pela sedimentação natural e inevitável em sua área inferior (diminuição da

declividade), é igualmente certo que o marco, com o tempo, cada vez mais se projetará para longe do leito de água, abrangendo maior área (não ocupada anteriormente); área esta que sequer fora desapropriada, em tese, pela CESP.

Porquanto, tendo em vista a tendente planificação do terreno, as cotas e respectivos marcos encontram-se localizados linearmente muitos metros acima daqueles obtidos com as mesmas cotas no início da década de 70, quando os terrenos eram muito mais íngremes. Assim, a área abrangida pelos marcos era muito menor que a abrangida atualmente. A desapropriação se deu em área com base na citada localização pretérita de tais marcos (1970), perpetuando em igual montante até os dias atuais, ainda que a "subida" dos referidos marcos faça abranger, hoje, maior área.

Neste sentido é a conclusão que se depreende da análise de Laudo Técnico Judicial elaborado Toni Júnior (2009). Para melhor visualização, pede-se vênia para inserir o croqui ilustrativo apresentado na Figura 1.



$DN_1 = DN_2$
$DH_1 < DH_2$
DN – Diferença de nível
DH – Distância horizontal

Figura 1. Exemplo de como a planificação pode alterar a distância nas margens das UHE's.

A conclusão é óbvia: a desapropriação limita-se à localização dos marcos correspondentes às cotas no início da década de 70. Uma vez que a área em tese desapropriada se perpetuou até os dias atuais, qualquer área localizada além dos marcos quando da alegada desapropriação sequer teria sido desapropriada(!), ainda que atualmente tais marcos se distanciaram da linha d'água e avançaram sobre os loteamentos lindeiros ("ranchos").

Pelo exposto, resta certa a necessidade da obtenção da precisa localização do marco/cota no início da década de 70, quando se teria realizado as medições para obtenção da área desapropriada para obtenção da medida exata da APP – Área de Preservação Permanente posta na margem do Reservatório de Cumulação da UHE pelo Atual Código Florestal (BRASIL, 2012).

2.5.4. Ações de Inconstitucionalidade movidas contra o Atual Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) e a Posição Atual da Jurisprudência pela Constitucionalidade das Normas

Já se disse que o Atual Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) resolveu diversos problemas de aplicação da legislação anterior. Contudo, o panorama de incertezas e insegurança jurídica permanecem, pois a Procuradoria-Geral da República ajuizou, já em 2013, 3 (três) Ações Diretas de Inconstitucionalidade dos dispositivos legais supra citados (arts. 4º., 5º., 61-A, 62, dentre outros, do Código Florestal atual) em face do 225 da CF88, que trata do meio ambiente, perante o STF (ADI 4901, 4902 e 4903).

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4901, questiona-se, entre outros dispositivos, o artigo 12 (parágrafos 4º, 5º, 6º, 7º e 8º), que trata da redução da reserva legal (em virtude da existência de terras indígenas e unidades de conservação no território municipal) e da dispensa de constituição de reserva legal por empreendimentos de abastecimento público de água, tratamento de esgoto, exploração de energia elétrica e implantação ou ampliação de ferrovias e rodovias.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4902 questiona-se temas relacionados à recuperação de áreas desmatadas, como a anistia de multas e outras medidas que desestimulariam a recomposição da vegetação original.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.903, que apresenta real interesse no presente estudo, o Ministério Público Federal, por meio do Procurador Geral da República, requereu a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 5º e 62, do Atual Código Florestal (BRASIL, 2012), argumentando: (1) violação do Princípio Constitucional do Não Retrocesso Ambiental (art.

225, CF), uma vez que norma infralegal anterior (Resolução CONAMA nº 302/2002), quanto à faixa de preservação permanente em reservatório artificial, seria mais rigoroso que a atual legislação, em tendo a largura mínima de APP sido reduzida de 100 metros para 30 metros em área rural e de 30 metros para 15 metros em área urbana (LEHFELD; CARVALHO; BALBIM, 2015, p. 86); e (2) a norma permitiria a descaracterização da APP em torno dos reservatórios artificiais, pois a distância entre o nível mais normal operativo e o nível máximo *maximorum* ficaria periodicamente inundado, prejudicando a conservação ou regeneração da fauna e flora do local. (LEHFELD; CARVALHO; BALBIM, 2015, p. 327)

Tais são os argumentos defendidos pelo Procurador da República e Doutrina NOBRE (2014), contudo, tais argumentos não encontram respaldo fático e jurídico, não merecendo colhida.

Primeiro, porque, ainda que se diga que teria havido uma redução abstrata na faixa de APP (se comparada com a antiga legislação infralegal), não existe qualquer prejuízo ao meio ambiente. Isso porque as normas anteriores (infralegais) eram fadadas de ilegalidade e inconstitucionalidade (formal e materialmente), como já defendido anteriormente, o que impedia suas efetivas aplicações práticas. E não havendo norma ("void"), ou não sendo ela aplicável na prática, não havia meios de atuação estatal na proteção do meio ambiente, que restava desguarnecido.

Ainda que eventualmente admitida a legalidade e constitucionalidade da norma anterior (infralegal), verifica-se que esta não guardava a devida proporcionalidade entre os bens jurídicos em jogo (desenvolvimento e meio ambiente) e impunha obrigações extremamente gravosas e limitativas (gerando até desapropriação indireta da propriedade lindeira), de modo a não motivar ou, mesmo, tornar impossível, o seu cumprimento (quiçá voluntário) pelos agentes econômicos e jurisdicionados (inexistia *compliance*).

Assim, ainda que eventualmente uma norma seja menos rigorosa em abstrato (em seus termos), em verdade, verifica-se que tal norma pode resultar em uma maior proteção do bem jurídico (aqui, meio ambiente lindeiro), pois resulta em um maior cumprimento dos seus ditames na prática (de fato), inclusive voluntariamente (sem qualquer custo fiscalizatório ou repressor pelo Estado) com maior efetividade. Em escala, portanto, há efetivo ganho de proteção ambiental.

Em resumo e visando a proteção do bem jurídico ambiental, pode-se dizer que a existência de norma, ainda que ruim, é melhor que a inexistência total de normal protetiva. E entre uma norma rigorosa, porém sem aplicação fática alguma (inefetividade social), é melhor uma norma, ainda que

menos rigorosa, porém que obtenha resultados fáticos (tenha alguma efetividade social). Daí a defesa pela nova legislação ambiental.

Segundo, porque a APP definida na nova legislação entre o nível máximo normal de operação e o nível máximo *maximorum* não é periodicamente alagada, pelo contrário. Isso porque o nível normal máximo de operação já corresponde ao topo (ou crista do vertedouro), de modo que, em eventual cheia, atingindo a cota máxima normal de operação, a água é automaticamente eliminada pelo vertedouro, não havendo superação deste nível. O vertedouro de uma UHE é dimensionado para suportar a maior cheia esperada em um período de 10.000 (dez mil) anos, de modo que, dimensionado para tamanha cheia em tal período de tempo, dará efetiva vazão à água, sem que haja elevação do nível acima do nível máximo de operação da UHE.

O Reservatório da UHE Ilha Solteira operaria, dentro da normalidade até a cota altimétrica 327m. De acordo com informações da CESP, a cota 328m somente seria atingida na Operação de Inundação, bastante excepcional. Já a cota máxima *maximorum*, correspondente à cota 330m, jamais foi atingida, pois corresponde apenas a uma área de segurança.

Sendo assim, pode-se afirmar que a APP definida pela nova legislação (entre o nível máximo normal e o máximo *maximorum*) não é periodicamente alagada, em verdade, nunca o foi em todo o período de existência da UHE Ilha Solteira. De modo que não existe porque dificuldade ou empecilho a manutenção ou regeneração da fauna e flora neste local de APP.

Terceiro, ponto interessante levantado por NOBRE (2014) refere-se ao fato do artigo 62, do Atual Código Florestal (BRASIL, 2012), em seu entender, fazer referência à construção do reservatório em si anteriormente à Medida Provisória nº 2.166-67/2001 e não às construções (benfeitorias e acessões) lindeiras, em si consideradas. A Nova Lei, ao tornar APP a faixa entre o nível máximo normal e o máximo *maximorum*, torna lícitas as intervenções antrópicas e construções pretéritas (antes à referida Medida Provisória) e também as futuras imediatamente superiores à APP.

Ressalta-se que não há nada de inconstitucional neste entendimento, estando perfeitamente de acordo com o próprio instituto da APP. A APP é justamente uma faixa de terra, definida em lei, que proíbe alteração antrópica em sua extensão (ressalvados casos expressos em lei). Assim, na faixa de APP definida em lei não se admite intervenção pretérita ou futura, como disposto no artigo 62, do Atual Código Florestal (BRASIL, 2012), mas apenas nesta faixa. Já em

faixas além da APP (fora da APP), é possível a intervenção antrópica, inclusive construções, sem restrição, presentes ou futuras.

A posição legal (art. 62, L. 12.651/2012) é perfeitamente condizente com o instituto da APP, que nada se refere à tipo ou data de intervenção ou construção, mas expressamente em faixa de terra. Tanto assim que o nome dado ao instituto é Área (de Preservação Permanente). Em verdade, é a posição de Thiago Lacerda Nobre que se manifesta ilegal e inconstitucional, pois tenta criar requisitos ou elementos não previstos em lei, como tipo ou data de intervenção e construção.

Considerando que a APP é uma limitação à direito (de propriedade, constitucionalmente garantido – art. 5º, caput, CF), não se admite interpretação ampliativa, extensiva ou analógica. Se a lei não trouxer determinado requisito ou critério, não cabe ao interprete ou operador do direito fazê-lo.

Do contrário (e na linha defendida por Thiago Lacerda Nobre), e sem qualquer previsão legal, criar-se-ia situações de desigualdade, pois para alguns seria permitido intervir ou construir e para outros, não, afrontando assim Princípio de ordem constitucional e direito fundamental (art. 5º, caput, CF).

De qualquer forma, ainda que eventualmente se considere constitucional a posição de NOBRE (2014), esta não gera a inconstitucionalidade do artigo 62, do Atual Código Florestal (BRASIL, 2012). Basta que seja a ele dado uma Interpretação Conforme à Constitucional ou uma Declaração de Inconstitucionalidade Parcial sem Redução de Texto (LENZA, 2010, p. 287), para limitar a abrangência das referidas normas às construções (e não à todo o reservatório). Assim, se realizadas anteriormente à Medida Provisória nº 2.166-67/2001 serão lícitas; se realizadas posteriormente, serão ilícitas. Com isso, estar-se-ia reconhecendo uma situação já consolidada, sem retroação *in pejus* e, ao mesmo tempo, evitando outros impactos ambientas na área.

Porquanto, defende-se a constitucionalidade da nova legislação, vez que apresenta adequação e efetividade fática, social e jurídica, atingindo os fins que se propõe e resultando em uma efetiva e verdadeira proteção ambiental (*compliance*), com menor custo fiscalizatório estatal.

Aliás, deve-se observar, se julgadas procedentes as ações diretas de inconstitucionalidade movidas pelo MPF (ADI 4901, 4902 e 4903) para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais impugnados (arts. 4º, 5º, 61-A, 62, dentre outros, do Código Florestal atual), há risco de criação de uma lacuna legislativa, pois a norma que anteriormente regulamentava a matéria – Código Florestal anterior – fora inteiramente revogado pelo atual diploma, impugnado, assim como

as normas infralegais (Resoluções CONAMA), vez que incompatíveis com a atual legislação. E, uma vez revogada uma norma, esta permanecerá assim (revogada), ainda que a norma revogadora saia do sistema normativo (revogação futura da norma revogadora), pois inexiste Repristinação automática no ordenamento jurídico brasileiro (art. 2º, § 3º, da LINDB – Decreto-Lei no 4.657/1942) (LENZA, 2010, pp. 257/259 e 287/292).

A decisão final sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da nova legislação (arts. 4º, 5º, 61-A, 62, dentre outros, do Código Florestal atual), por certo, ficará a cargo do STF – em sede de controle concentrado (abstrato) de constitucionalidade –, com eficácia vinculante a ser seguido pelos demais órgãos públicos, administrativos ou judiciais. Enquanto não é preferida decisão pelo STF, os artigos impugnados pelas Ações Diretas de Constitucionalidade permanecem em pleno vigor e eficácia, afinal, (a) a lei goza de presunção de constitucionalidade e (b), em momento algum, o STF suspendeu a eficácia dos dispositivos.

Contudo, em sede de controle difuso (concreto) de constitucionalidade, pode-se encontrar na jurisprudência decisões em ambos os sentidos, ora pela constitucionalidade, ora pela inconstitucionalidade dos mesmos dispositivos impugnados em controle concentrado.

Neste sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ/SP) entendeu pela constitucionalidade das normas, precipuamente o artigo 62, do Atual Código Florestal (BRASIL, 2012), dando-lhe total vigência e eficácia para manter decisão de improcedência em ação civil pública que pleiteava a desocupação de área além da cota máxima *maximorum* em reservatório da UHE Caconde, por não considerar mais tal faixa de terra APP. É do Voto:

> "(…) A edição do novo Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012), inobstante os vetos que restringem sua vigência plena, houve significativa alteração dos limites geográficos da área de preservação permanente na hipótese, dispondo o artigo 62 (…). (…) No caso concreto, cuida-se de área edificada à margem da represa da Usina Hidrelétrica de Caconde, Município de Caconde, Estado de São Paulo. Para o caso da Represa de Caconde, o nível máximo normal de operação corresponde a 855m e a cota máxima *maximorum* é de 857,5m. Ou seja, a faixa de preservação permanente equivale a 2,5m, sendo que a propriedade dos réus está a uma distância superior a esta medida (fl. 26). Nesse contexto, nos termos da nova legislação ambiental, o rancho dos réus, não está mais situado em área de preservação permanente (fl. 27). Conclui-se, então, que não se configura o ilícito ambiental, sendo que o juízo monocrático agiu acertadamente ao julgar improcedentes os pedidos formulados pelo órgão Ministerial" (SÃO PAULO, 2014).

Existem diversos outros julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo firmando a constitucionalidade das disposições no Atual Código Florestal (BRASIL, 2012), de forma amplamente majoritária ou mesmo uníssona. Destaca-se:

> "AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Construções no entorno da Usina Hidrelétrica do Jaraguá. Aplicabilidade do artigo 462 do Código de Processo Civil. Pelo atual Código Florestal, as construções não ocupam a área de preservação permanente. Mantida a improcedência da ação. NEGADO PROVIMENTO AO APELO" (SÃO PAULO, 2013a).

> "DIREITO AMBIENTAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - INSTITUIÇÃO DE RESERVA LEGAL - ÁREA LOCALIZADA NA MARGEM DO RESERVATÓRIO DA USINA HIDRELÉTRICA DE VOLTA GRANDE, NÃO MAIS CONSIDERADA COMO DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - EXEGESE DO ARTIGO 62 DA LEI Nº 12.651/12 -IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO - PARCIAL PROCEDÊNCIA DO PEDIDO - SENTENÇA REFORMADA - APELO PARCIALMENTE PROVIDO" (SÃO PAULO, 2013b).

> "Ação de reintegração de posse Deferimento de liminar Benfeitorias erigidas em área de proteção permanente Questão que deve ser apreciada em consonância com o art. 62 da Lei 12.651/12 Aplicação imediata Necessidade de instrução probatória para se averiguar os limites geográficos da ocupação Decisão cassada Recurso provido" (SÃO PAULO, 2013c).

Por outro lado, encontrou-se também decisões monocráticas em 1º Grau de Jurisdição (sem manifestação de Tribunal pleno – art. 97, CF) entendendo pela inconstitucionalidade dos artigos impugnados do Atual Código Florestal (BRASIL, 2012), precipuamente o artigo 62. Ainda não houve decisão do Tribunal de 2º Grau de Jurisdição em sede de recurso. Destaca-se:

> "A 2ª Vara da Justiça Federal de Uberaba, Minas Gerais, declarou, incidentalmente, a inconstitucionalidade do artigo 62 da Lei 12.651/2012 (Novo Código Florestal), em ação movida pelo Ministério Público Federal. A decisão também condena nove réus a promoverem a recuperação de área de preservação permanente no Reservatório da Usina Hidrelétrica de Jaguara. (…) Em sua decisão, a Juíza Tânia de Moraes argumenta que (…) Com a vigência do Novo Código Florestal, os reservatórios artificiais de água que foram registrados ou tiveram seus contratos de concessão ou autorização assinados anteriormente a 2001 passaram a ter área de preservação permanente fixada pela distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima maximorum – ou seja, apenas sobre a área normalmente inundável (cota máxima maximorum) que é ínfima, quando não inexistente. (…)" (RONDAS, 2014)

Analisando os julgados citados, afirma-se que a tendência da jurisprudência, em sede de controle difuso (concreto) é o reconhecimento e declaração da constitucionalidade dos dispositivos do Atual Código Florestal impugnados, precipuamente o artigo 62 da Lei (BRASIL, 2012).

2.5.5. Dos Processos Judiciais ajuizados em razão da ocupação do entorno do Reservatório da UHE Ilha Solteira

Ainda na égide da legislação anterior (Código Florestal anterior – Lei nº 4.771/67 e Resoluções do CONAMA) e com a edição da Lei nº 9.605/98 (BRASIL, 1998) tipificando infrações administrativas e criminais ambientais, intensificou-se a fiscalização ambiental nas áreas lindeiras aos Reservatórios de Cumulação de UHEs na região noroeste do Estado de São Paulo (UHE Água Vermelha, UHE Ilha Solteira e UHE Jupiá) pelos órgãos públicos responsáveis (Polícia Militar Ambiental – Estadual; IBAMA – Federal; Polícia Científica – Estadual; MPE – Ministério Público Estadual e MPF – Ministério Público Federal).

Em razão desta atuação estatal da administração direta (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), a CESP, componente da administração indireta (sociedade de economia mista) e, portanto, sem poder ou atribuições (regulamentar ou fiscalizatória) ambiental, viu-se obrigada a agir (após décadas de inércia) sobre a área que havia desapropriado para formação dos reservatórios e construção das UHEs.

Como resultando desta fiscalização por órgãos estaduais e federais, concomitantemente, foram lavrados diversos Autos de Infração Ambiental e, com base nestes, ajuizadas diversas ações judiciais, tanto na Justiça Estadual (cível e criminal), quanto na Justiça Federal (cível e criminal).

Logo no início, um mesmo proprietário de área lindeira (urbana ou rural) viu-se processado – em mesmo ou idêntico processo (relação jurídica processual) – simultaneamente na Justiça Estadual e na Justiça Federal. Então, primeiro problema a ser resolvido foi a Competência Material para as causas, se deveriam tramitar perante a Justiça Estadual ou a Justiça Federal.

Após longas discussões doutrinárias e jurisprudenciais, que fogem por horas aos limites deste trabalho, pacificou-se que: (1) os processos movidos pela CESP, por ser sociedade de economia mista e, portanto, não estar prevista no artigo 109, inciso I, da Constituição (BRASIL, 1988), tramitariam pela Justiça Estadual; (2) já as causas movidas por entes políticos da administração direta e seus órgãos, deveriam ser movidas na Justiça Federal (multas ambientais, crimes ambientais e ações civis públicas), pois os rios principais que formam os Reservatórios das UHEs (Rio Grande para UHE Água Vermelha e Rio Paraná para as UHEs Ilha Solteira e Jupiá) constituem divisa de Estado-Membro da federação, de modo a pertenceram à União (art. 20, inciso III, da CF).

Fixada a Competência Material (“Justiças"), um mesmo proprietário de área lindeira, em sua maioria, teve contra si ajuizados 4 (quatro) processos simultaneamente: (1) Ação de Reintegração de Posse e Demolição, movida pela CESP na Justiça Estadual; (2) Ação de Execução Fiscal por Multa Ambiental, na Justiça Federal; (3) Ação Penal por Crime Ambiental, na Justiça Federal; e (4) Ação Civil Pública para Desocupação, Demolição e Cercamento da APP, na Justiça Federal.

2.5.5.1. Medidas Administrativas, Multas e Execuções Fiscais

No fim da década de 1990 (1998-1999) e com o advindo da Lei dos Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98), a Polícia Militar Ambiental passou a lavra Atos de Infração Ambiental contra proprietários de imóveis lindeiros ao Reservatório de Cumulação da UHE Ilha Solteira (Municípios de Santa Fé do Sul, Rubinéia, Três Fronteiras, Ilha Solteira etc.) que estivessem promovendo alterações em seus imóveis, principalmente com movimentação de terra.

Como decorrência, foram normalmente impostas 02 (duas) medidas administrativas, com base na Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98): (1) Embargo da Obra, impedindo que lhe fosse dada continuidade; e (2) Multa Administrativa, normalmente fixada entre R$ 3.000,00 a R$ 7.000,00, a depender da extensão da área afetada pela movimentação terra (na época do Auto de Infração Ambiental, com posterior atualização de valores – correção, juros, multas, encargos e honorários).

Os proprietários embargados e multados impetraram Mandado de Segurança e a Justiça Estadual garantiu a continuidade da obra, até seu término, desde que não houve ampliação daquilo que já havia sido iniciado. Porém, as multas foram mantidas em sede de recursos administrativos (ao IBAMA e ao CONAMA) na forma dos artigos 70 e seguintes da Lei nº 9.605/98 (BRASIL, 1998).

Ocorreu que a maioria dos proprietários multados não pagaram as referidas multas, de modo que foram elas inscritas na dívida ativa da União, expedida CDA – Certidão de Dívida Ativa, e promovida Ação de Execução Fiscal na Justiça Federal contra estes proprietários. No curso destas Execuções Fiscais, foi editada a Lei nº 12.249/2010 (BRASIL, 2010), resultado da conversão da Medida Provisória nº 472/2009 (BRASIL, 2009b), que trouxe algumas novidades relacionadas ao chamado “Refis da Crise”, ampliando, em certos aspectos, as vantagens e benefícios da Lei

11.941/2009.

O artigo 65 da Lei nº 12.249/2010 permitiu que débitos contraídos com autarquias e fundação públicas federais (IBAMA, ANATEL, ANVISA, CEFET/AL, DNIT, FNDE, INSS, UFPR, dentre outros) vencidos até 30/11/2008 fossem pagos à vista ou em até 180 meses com redução das seguintes penalidades (a) 100% da multa de mora e de ofício; (b) 40% da multa isolada; (c) 45% dos juros; e (d) 100% dos encargos legais, resultando em parcelas não superiores a R$ 50,00.

Com isso, a ampla maioria dos proprietários lindeiros autuados optaram pelo parcelamento e as Ações Executivas Fiscais foram suspensas ou extintas.

2.5.5.2. Ações de Reintegração de Posse pela CESP

Após a lavratura dos supra mencionado Ato de Infração, já no ano de 1999, a CESP – Companhia Energética de São Paulo ajuizou na Justiça Estadual diversas Ações de Reintegração de Posse com Pedido Demolitório Liminar das Benfeitorias e Acessões existentes em área até a cota 330m do Reservatório de Cumulação da UHE Ilha Solteira, aduzindo que havia desapropriado a área anteriormente e, como proprietária, teria recebido a posse indireta por expressa disposição das escrituras públicas de aquisição (presença de cláusula *constituti* ou constituto possessório).

De fato, as escrituras públicas de transferência de domínio em razão das desapropriações realizadas pela CESP para formação do Reservatório e construção da UHE eram dotadas de cláusula *constituti* ou constituto possessório, o que lhe conferia posse indireta da área desapropriada, desde a assinatura do ato translativo.

Contudo, os pedidos liminares das ações possessórias foram indeferidos pelos Magistrados que presidiam os autos, vez que se tratava de posse velha (art. 924 do CPC), determinando que se procedesse à instrução probatória.

No curso das ações, entretanto, a CESP celebrou com os proprietários lindeiros Contrato de Cessão Onerosa de Uso da área desapropriada, pelo prazo de 5 (cinco) anos, mediante remuneração em torno de R$ 1.085,00 (mil e oitenta e cinco reais) por todos os período contratado, em que admitiu o uso da área desapropriada e a manutenção das benfeitorias e acessões existentes. A celebração deste Contrato levou às ações serem extintas com julgamento de mérito pelo acordo entre as partes (art. 269, inc. III, do CPC). As ações em que não foi feito acordo foram julgadas

procedentes e, após o trânsito em julgado, o que se deu recentemente (2012), as benfeitorias e acessões lindeiras foram demolidas.

Após o término do prazo do Contrato (5 anos, o que se deu aproximadamente em 2006), a CESP não os renovou (alguns foram renovados, aparentemente sem qualquer justificativa) e ajuizou novamente Ações de Reintegração de Posse e Demolição das Benfeitorias e Acessões havidas na área até a cota 330m. Não houve acordo e estas ações foram julgas procedentes em 1º Grau de Jurisdição e atualmente encontram-se em Grau de Recurso no E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Internamente ao TJ/SP, há uma divergência quanto à competência para processar e julgar os referidos recursos, tendo sido distribuídos para (1) Câmara de Direito Público, (2) Câmara Especializada em Meio Ambiente e (3) Câmara de Direito Privado. Distribui-se para a (1) Câmara de Direito Público, pois a CESP é sociedade de economia mista e, como tal, integrante da administração pública indireta; (2) para a Câmara de Direito Privado, pois a CESP é exploradora de atividade econômica em regime privado, bem como se trata de ação de reintegração de posse (interesse particular); e (3) para a Câmara de Meio Ambiente, pois, em tese, tratar-se-ia de APP – Área de Preservação Permanente.

Os últimos julgados têm firmado a competência como sendo da Câmara Especializada do Meio Ambiente.

Como matéria de defesa, nas presentes ações, caberá aos proprietários lindeiros alegarem: (1) inexistência de esbulho, pois a área da CESP jamais esteve efetivamente demarcada, ensejando a realização Laudo Pericial; (2) a usucapião da área desapropriada pela CESP, tendo em vista que é possível em face de bens de sociedade de economia mista, que não têm natureza pública; e (3) boa-fé objetiva na utilização da área, vez que a CESP jamais tomou medida para coibir a utilização ou mesmo incentivou seu uso, por décadas (*venire contra factum proprio*), gerando perda do direito de retomada (*supressio*) e direito de manutenção na posse (*surectio*).

Estas ações ainda estão longe de ter uma decisão final transitada em julgado e o Atual Código Florestal em nada interfere no deslinde da causa, vez que se discute apenas matéria de Direitos Reais – Posse e Propriedade – e não matéria ambiental.

2.5.5.3. Ações Penais por Crimes Ambientais

Com base nos mencionados Ato de Infração da Polícia Militar Ambiental, o Ministério Público Federal – MPF ajuizou diversas Ações Penais na Justiça Federal por Crimes Ambientais contra os proprietários das áreas lindeiras, imputado a prática dos delitos tipificados nos artigos 38 e 48 da Lei de Crimes Ambientais – Lei nº 9.605/98 (BRASIL, 1998).

Algumas denúncias não foram recebidas, em outros processos houve extinção da punibilidade pela prescrição (apenas do MPF argumentar tratar de crime permanente, o que não foi reconhecido pela Justiça Federal), em outros fez-se Transação Penal (art. 76) ou/e Suspensão Condicional do Processo (art. 89, da Lei nº 9.099/95) (BRASIL, 1995b) e, por fim, outros foram absolvidos sumariamente ou ao final por falta de provas.

Dentre as teses defensivas, pode-se apresentar: (1) atipicidade formal, pelo fato de se tratar de norma penal em branco que deveria ser complementada por norma administrativa (Resolução CONAMA nº 302/2002); (2) inexistência de conduta do proprietário atual da área lindeira; (3) atipicidade material; e (4) prescrição.

As ações penais que ainda tramitavam na Justiça ao tempo da edição do Atual Código Florestal foram extintas com base no artigo 60 deste diploma normativo (BRASIL, 2012).

A verdade é que não houve condenação dos proprietários lindeiros pelos crimes ambientais imputados, ainda que alguns processos aguardam julgamento em grau de recurso.

Aqui se faz importante destacar a ampla corrente doutrinária penal que se posiciona contra a inconstitucionalidade dos crimes de perigo abstrato, categoria à qual os crimes ambientais (junto com os econômicos) são os grandes representantes, por violarem Princípios Constitucionais Penais da Legalidade, Fragmentaridade, *Ultima Ratio*, Exclusiva Proteção de Bens Jurídicos e Ofensividade, além de apresentar grande inefetividade (em razão do Princípio da Presunção de Inocência e o *in dubio pro reo*), como demonstra o arquivamento, extinção de punibilidade ou absolvição dos processos criminais movidos contra os proprietários lindeiros.

2.5.5.4. Ações Civis Públicas pelo MPF

Nos anos de 2008/2010, vislumbrando que as ações penais ajuizadas seriam rechaçadas pela Justiça Federal, o MPF ajuizou diversas ações civis públicas contra os mesmos proprietários

de áreas lindeiras que haviam sido autuados administrativamente e denunciados criminalmente, incluindo desta vez no polo passivo da demanda a União Federal, o IBAMA, os Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul, a CESP e as Prefeituras Municipais do local do imóvel, além do próprio proprietário deste imóvel.

Apenas na Única Vara Federal da 24ª Subseção Judiciária de Jales/SP tramitam aproximadamente 800 (oitocentas) destas ações.

O MPF requereu a desocupação da área de APP fixada em 100 (cem) metros, com base Resolução CONAMA nº 302/2002, considerando área rural, com demolição das benfeitorias, regularização dos loteamentos lindeiros e isolamento físico (cercas) do Reservatório de Cumulação da UHE, por todo o seu perímetro.

Estas ações sofrem interferência direta do Atual Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) e, nos termos deste Código, conforme já exposto, devem ser julgadas improcedentes (art. 269, inc. I, do CPC) ou, então, extintas sem resolução o do mérito (art. 267, inciso IV, do CPC) por carência de ação, vez que houve modificação na área de APP (art. 60, do Código Florestal – Lei nº 12.651/2012).

Contudo, atualmente estas ações encontram-se suspensas por decisão do Juiz Federal que preside os autos, aguardando manifestação e decisão do STF nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI 4901, 4902 e 4903) propostas pelo Procurador Geral da República em face de dispositivos do Atual Código Florestal (arts. 4º, 5º, 61-A, 62, dentre outros), da Lei nº 12.651/2012 (BRASIL, 2012).

3. DISCUSSÃO

Não se questionou, em momento algum, a necessidade de urgente e efetiva proteção do meio ambiente, os ecossistemas e seus componentes abióticos e bióticos, a fauna e a flora, inclusive no entorno dos Reservatórios Artificiais da Usinas Hidroelétricas. Contudo, esta proteção deve ser finalisticamente orientada, não para a proteção do meio ambiente em si, mas sim para garantir os benefícios que isto gera aos seres humanos e às civilizações humanas (antropocentrismo ecológico), globalmente considerados, para as presentes e futuras gerações.

Assim, a proteção ambiental deve ser analisada conjuntamente do desenvolvimento humano, em todos os seus aspectos (culturais, econômicos, sociais etc.), como ditame do Princípio do Desenvolvimento Sustentável. A proteção ambiental que restringe totalmente, por completo, o desenvolvimento humano também não pode persistir, porque disfuncional à própria civilização humana para a qual a proteção ambiental foi criada e direcionada.

Neste sentido, a proteção ambiental deve ser incluída como custo econômico à sociedade, de modo a se utilizar dos instrumentos econômicos e jurídicos para aquela proteção.

A Proteção Ambiental é direito e dever de todos os homens e também assim dos entes estatais, em todas as esferas e nível de governo (Federal, Estadual e Municipal), por ser competência material e legislativa concorrentes.

Mormente, o Direito impõe (1) diversas restrições aos homens (obrigações de não fazer), no uso de sua propriedade e de seus recursos, visando a proteção ambiental, como é o caso das Áreas de Proteção Permanente – APP no entorno dos reservatórios artificiais de cumulação das Usinas Hidroelétricas, assim definidas nos artigos 2º, do antigo Código Florestal (Lei nº 4.771/1965), e artigo 4º, do atual Código Florestal (Lei nº 12.651/2012). Porém, apenas impor restrições (não fazer), não basta para uma efetiva proteção ambiental, impondo-se também (2) diversas obrigações de fazer (condutas positivas) em prol do meio ambiente, como decorrência da própria função sócio-ambiental da propriedade (art. 170, da CF, c.c. artigo 1.228, § 1º, do CC).

Neste sentido, num primeiro aspecto, a proteção ambiental transborda o meio ambiente natural exclusivamente e atinge também o meio ambiente artificial, criado pelo homem, como é o meio ambiente urbano e seu desenvolvimento. Deve-se proteger o entorno do reservatório artificial das Usinas Hidroelétricas, para sua manutenção (em si), mas também para manutenção de todo o

meio ambiente humano nascido ao seu redor, garantindo também o desenvolvimento das cidades e municípios do entorno.

Em um segundo aspecto, as obrigações negativas (não fazer) e as obrigações positivas (fazer) não podem se restringir apenas aos indivíduos (pessoas físicas ou jurídicas particulares), mas devem também ser direcionadas e cumpridas pelo próprio Estado (em todas as suas esferas).

Verifica-se, assim, que apenas o instituto da Área de Preservação Permanente nas margens de Rservatório de UHE é insuficiente e injusto à proteção ambiental, pois restringe apenas ao ambiente natural lindeiro, sem considerar o ambiente humano (e urbano) contíguo, além de que impõe todo o ônus e custos da proteção apenas ao proprietário, quando o real beneficiário (geração de energia elétrica), que é o Estado, não arca com nenhum custo da proteção ambiental.

Não basta que o Estado imponha a não utilização da área no entorno do reservatório artificial de cumulação da Usina Hidroelétrica (com a imposição de APP), mas sendo a reunião de interesses coletivos e beneficiado maior com a geração de energia elétrica, deve tomar atitudes positivas, inclusive dando os meios necessários aos proprietários lindeiros para atuação ambiental. Por exemplo, indenização aos proprietários pela não utilização da área, isolamento da área, inclusive cercando-a, promovendo a recuperação da flora e da fauna na área, distribuindo espécimes vegetais e animais, promovendo educação ambiental, etc.

Conjugando estes princípios e valores caros à sociedade (inclusive à formado no entorno dos reservatórios, e consolidada muito antes do surgimento das atuais normas de proteção ambiental lindeira), o Atual Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) trouxe normas que, defende-se aqui, conseguem equacionar os bens em conflito (meio ambiente do reservatório, proteção ambiental lindeira e desenvolvimento municipal contíguo e regional), permitindo a manutenção de situações já consolidadas, em prol das presentes gerações (humanas), sem que isto signifique qualquer prejuízos às futuras.

Assim, imperioso criar e classificar a área lindeira aos reservatórios artificiais das usinas hidroelétricas de APP – Área de Preservação Permanente, impondo obrigações negativas e positivas ao indivíduos e ao próprio Estado (em todas as esferas políticas), como faz o artigo 4º, do Atual Código Florestal (Lei nº 12.651/2012).

Contudo, a ocupação desta área já se consolidou anteriormente às legislações ambientais, além de representar um ganho econômico e desenvolvimento regional, de modo a apresentar necessidades especiais e a justificar tratamento diferenciado, como, por exemplo, (1) a limitação

da APP à área previamente desapropriada para a formação do próprio reservatório (art. 62, da Lei nº 12.651/2012) ou à área prevista no licenciamento, respeitadas as particularidades e necessidades do local, em análise casuística (art. 5º, da Lei nº 12.651/2012); e (2) a necessidade de indenização aos proprietários lindeiros, pelo Estado, pela perda ou restrição no uso da propriedade (art. 5º, da Lei nº 12.651/2012).

Diante do exposto, defende-se a constitucionalidade dos dispositivos citado do Atual Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), com a improcedência das Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas pelo Procurador Geral da República perante o E. STF (ADI 4901, 4902 e 4903). Ainda que a proteção ao meio ambiental natural lindeiro seja eventualmente menor em abstrato (diminuição de dimensões), em relação à legislação anterior (Lei nº 4.771/65 e Resolução CONAMA nº 302/2002), a atual legislação ganha em (a) efetividade, promovendo uma real proteção ambiental natural e (b) em abrangência, promovendo um proteção também ao ambiente humano e urbanístico lindeiro e contíguo, com conjugação ao desenvolvimento (sustentável).

Entrementes, a legislação ainda peca por se basear no famigerado Sistema do Comando e Controle (Arthur Cecil Pigou), o que gera ônus e custo fiscalizatórios enormes para o próprio Estado. Como norte legislativo (ao legislador) e hermenêutico (ao operador do direito), necessário – e premente – se faz a adoção da técnica dos incentivos econômicos (Ronald Coase) ao cumprimento das normas ambientais, por (a) representar uma maior efetividade das normas e da proteção almejada (efetivo *compliance*) com (b) um menor custo ao Estado.

Neste esteio, por exemplo, a adoção pela legislação de benefícios econômicos aos proprietários lindeiros que, por si, aumentem a área de proteção ambiental (inclusive *non aedificandi*) para além dos limites definidos em lei ou em ato normativo (ou de licenciamento ambiental) de APP – Área de Preservação Permanente (ao entorno de reservatório artificial de cumulação ou em outras definições legais), dentre os quais: (a) compensação da extrapolação da APP com área de Reserva Legal (nos moldes já previstos pelos artigos 16 e 66, da Lei nº 12.651/2012); (b) redução ou isenção de impostos, como IPTU (área urbana, por competência legislativa dos municípios) e ITR (área rural, por competência legislativa da União); (c) sistema de créditos ambientais para exploração sustentada em outras áreas, dentre outras.

A verdade, não se pode negar, a legislação ambiental ainda é muito recente e tem muito a evoluir, o que se faz com a apresentação de sugestões por todos os componentes da sociedade e

ramos do conhecimento, pois as ciências ambientais, já diz o nome plural, é difusa e multidisciplinar, abarcando diversos ramos do conhecimento humano.

4. CONCLUSÃO

Concluindo o presente trabalho de forma bastante objetiva, a legislação atual materializada pelo atual Código Florestal (de 2012) conjuga bem os interesses em conflito (proteção ambiental e ocupação da área lindeira ao reservatório) no que tange ao uso urbano das áreas ocupadas, principalmente para fins de lazer ("ranchos"), seguindo os ditamentes do desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento aqui deve ser encarado também em uma visão comunitária, tendo em vista que o turismo é fonte de divisas financeiras e econômicas para os municípios banhados pelo reservatório.

Contudo, esta legislação não se apresenta vantajosa ao conflito posto (proteção ambiental e ocupação da área lindeira ao reservatório) no que tange ao uso rural (agropecuária) das áreas ocupadas, pois os impactos – e, quiçá, danos – ambientais gerados por estas atividades sobrepujam os benefícios econômicos. Assim, em áreas e atividades tipicamentes rurais, a proteção ambiental conferida pela atual legislação se mostra insuficiente, merecendo reforma no sentido de ampliar as áreas lindeiras de preservação.

A crítica que se faz baseia-se no fato de que, enquanto a atividade urbana e de lazer imprescinde da área lindeira, não podendo ser realizada em outra área para obtenção de seus benefícios macro (sociais e econômicos), a atividade rural prescinde da área lindeira, podendo ser realizada em qualquer outra área (não lindeira) e mantidos os benefícios (sociais e econômicos) dela decorrentes.

Portanto, à vista da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável, pode-se admitir certa atividade lindeira tipicamente urbana, porém a atividade tipicamente rural deve ser limitada, encarada com parcimônia e, se possível, relegada para outras áreas (não lindeiras).

Neste sentido, uma legislação ambiental futura deve-se pautar por esta diferença de atividades (urbana e rural) e, assim, trazer normas diversas a cada uma delas, à vista de isonomia e efetiva proteção ambiental.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, F. C. M. de. **Elementos do Direito Administrativo.** 1 ed. São Paulo: Premier Máxima, 2006. 259 p.

BARBOSA, R. **Oração aos moços.** São Paulo: Martin Claret, 2003. 127 p.

BARROSO, L. R. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista Consultor Jurídico,** São Paulo, p.1-18, 22 dez. 2008. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica>. Acesso em: 11 abr. 2015.

BAVARESCO, A.; KONZEN, P. R; SANTOS, J. V. F. dos. O Princípio da Utilidade, no livre Sobre a Liberdade, de J. S. Mill. **Opinião Filosófica,** São Paulo, v. 2, n. 2, p.132-136, 22 dez. 2011. Disponível em: <http://abavaresco.com.br/wp/wp-content/uploads/3328.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2015.

BOBBIO, N. **Teoria do Ordenamento Jurídico.** 10 ed. Brasília: UNB, 1999. 184 p.

_____. **Teoria da Norma Jurídica.** 1 ed. Bauru: Edipro, 2001. 192 p.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. **A Compensação Financeira e seu Município.** Brasília. p. 1-27. 2007. Disponível em <http://www.aneel.gov.br/arquivos/pdf/cartilha_compensacao_financeira_2.pdf>. Acesso em 01 de maio de 2015.

_____. CONAMA. **Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986.** Dispõe sobre critérios básico e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília. 1986. 4p. Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. CONAMA. **Resolução nº 04, de 18 de setembro de 1985.** Dispõe sobre definições e conceitos sobre Reservas Ecológicas. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília. 1986. 3p. Disponível em < http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=21>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. CONAMA. **Resolução nº 302, de 20 de março de 2002.** Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília. 2002. 2p. Disponível em < http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=298>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. CONAMA. **Resolução nº 369, de 38 de março de 2006.** Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília. 2006. 2p. Disponível em

<http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_2008_396.pdf>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. **Constituição Federal de 1988, de 05 de outubro de 1988.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília. 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 01 de outubro de 2015.

_____. **Decreto nº 16.300, de 31 de dezembro de 1923.** Aprova o regulamento do Departamento Nacional de Saúde Pública. Diário Oficial da República do Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro. 1923. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D16300.htm>. Acesso em: 01 de outubro de 2015.

_____. **Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934.** Aprova o código florestal que com este baixa. Diário Oficial da República do Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro. 1934a. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793.htm>. Acesso em: 01 de outubro de 2015.

_____. **Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934.** Decreta o Código das Águas. Diário Oficial da República do Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro. 1934b. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm>. Acesso em: 01 de outubro de 2015.

_____. **Decreto nº 58, de 10 de dezembro de 1937.** Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Diário Oficial da República do Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro. 1937. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm>. Acesso em: 01 de outubro de 2015.

_____. **Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973.** Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, e da outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. 1973. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73030-30-outubro-1973-421650-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 01 de outubro de 2015.

_____. **Decreto nº 76.389, de 03 de outubro de 1975.** Dispõe sobre as medidas de prevenção e controle da poluição industrial, de que trata o Decreto-Lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. 1975a. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-76389-3-outubro-1975-424990-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 01 de outubro de 2015.

_____. **Decreto-Lei nº 794, de 19 de outubro de 1938.** Aprova e baixa o Código da pesca. Diário Oficial da República do Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro. 1938. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-794-19-outubro-1938-350346-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.** Dispões sobre desapropriações por utilidade pública. Diário Oficial da República do Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro. 1941.

Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3365.htm.. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro. Diário Oficial da República do Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro. 1942. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. **Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967.** Dispõe sôbre a proteção e estímulos à pesca e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. 1967a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0221.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. **Decreto-Lei nº 248, de 28 de fevereiro de 1967.** Institui a Política Nacional de Saneamento Básico, cria o Conselho Nacional de Saneamento Básico e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. 1967b. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-248-28-fevereiro-1967-356864-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. **Decreto-Lei nº 303, de 28 de fevereiro de 1967.** Cria o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. 1967c. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0303.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. **Decreto-Lei nº 1.413, de 31 de julho de 1975.** Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. 1975b. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1413.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.** Edita o texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. 1969. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro. 1916. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3071.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.** Institui o novo Código Florestal. Diário Oficial da República dos Estado Unidos do Brasil. Brasília. 1965. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da República dos Estado Unidos do Brasil. Brasília. 1966. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. **Lei nº 5.197, 03 de janeiro de 1967.** Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5197.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. 1979. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. 1981. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. **Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.** Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências (Art. 21, XIX da CF). Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. 1989. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7990.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. **Lei nº 8.171, 17 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre política agrária. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. 1991. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8171.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. **Lei nº 8.666, 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro 1995.** Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. 1995b. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9099.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. 2001a. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. 2009a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. **Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010.** Institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste - REPENEC; cria o Programa Um Computador por Aluno - PROUCA e institui o Regime Especial de Aquisição de Computadores para Uso Educacional - RECOMPE; prorroga benefícios fiscais; constitui fonte de recursos adicional aos agentes financeiros do Fundo da Marinha Mercante - FMM para financiamentos de projetos aprovados pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante - CDFMM; institui o Regime Especial para a Indústria Aeronáutica Brasileira - RETAERO; dispõe sobre a Letra Financeira e o Certificado de Operações Estruturadas; ajusta o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV; altera as Leis nos 8.248, de 23 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.484, de 31 de maio de 2007, 11.488, de 15 de junho de 2007, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 11.948, de 16 de junho de 2009, 11.977, de 7 de julho de 2009, 11.326, de 24 de julho de 2006, 11.941, de 27 de maio de 2009, 5.615, de 13 de outubro de 1970, 9.126, de 10 de novembro de 1995, 11.110, de 25 de abril de 2005, 7.940, de 20 de dezembro de 1989, 9.469, de 10 de julho de 1997, 12.029, de 15 de setembro de 2009, 12.189, de 12 de janeiro de 2010, 11.442, de 5 de janeiro de 2007, 11.775, de 17 de setembro de 2008, os Decretos-Leis nos 9.295, de 27 de maio de 1946, 1.040, de 21 de outubro de 1969, e a Medida Provisória no 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; revoga as Leis nos 7.944, de 20 de dezembro de 1989, 10.829, de 23 de dezembro de 2003, o Decreto-Lei no 423, de 21 de janeiro de 1969; revoga dispositivos das Leis nos 8.003, de 14 de março de 1990, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 5.025, de 10 de junho de 1966, 6.704, de 26 de outubro de 1979, 9.503, de 23 de setembro de 1997; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. 2010. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12249.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. 2012. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. **Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001.** Altera os arts. 1o, 4o, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei no 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências. Diário

Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. 2001b. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2166-67.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. **Medida Provisória nº 472, 15 de dezembro de 2009.** Institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste - REPENEC; cria o Programa Um Computador por Aluno - PROUCA e institui o Regime Especial de Aquisição de Computadores para uso Educacional - RECOMPE; prorroga benefícios fiscais; constitui fonte de recursos adicional aos agentes financeiros do Fundo da Marinha Mercante - FMM para financiamentos de projetos aprovados pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante - CDFMM; dispõe sobre a Letra Financeira e o Certificado de Operações Estruturadas; altera a redação da Lei no 11.948, de 16 de junho de 2009; ajusta o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. 2009b. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Mpv/472.htm>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

_____. STF, MS 22.164-0/SP, Min. Celso de Melo, j. 30.10.1995, publicado no DJU 17.11.1995 (1995a).

CAMPOS, H. N. Princípio da proporcionalidade: a ponderação dos direitos fundamentais. **Cadernos de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico.** São Paulo: Mackenzie, v. 4, n. 1, p. 23-32, 2004. Disponível em <http://www.mackenzie.br/fileadmin/Pos_Graduacao/Mestrado/Direito_Politico_e_Economico/Cadernos_Direito/Volume_4/02.pdf>. Acesso em 09 de abril de 2015.

COLLISCHONN, W.; TASSI, R. **Introdução à Hidrologia.** Porto Alegre: IPH UFRGS, 2008. 149p. Disponível em <http://www.ctec.ufal.br/professor/crfj/Pos/Hidrologia/apostila_Completa_2008.pdf>. Acesso em 23 de abril de 2015.

CESP – COMPANHIA ENERGÉTICA DE SÃO PAULO. **Instrumento particular de contrato de concessão de uso a título oneroso entre si fazem a CESP – Companhia Energética de São Paulo e José Devanir Rodrigues.** São Paulo: CESP, 2000. 10p.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 22 ed., São Paulo: Atlas, 2009. 1008 p.

FENKER, E.. Impacto Ambiental e Dano Ambiental. In: 2o. Seminário sobre Sustentabilidade 26 a 28 de setembro de 2007, 2., 2007, Curitiba. **Anais.** Curitiba: Unifae, 2007. v. 1, p. 1 – 13. Disponível em <http://www.unifae.br/publicacoes/pdf/IIseminario/pdf_reflexoes/reflexoes_10.pdf>. Acesso em 13 de abril de 2015.

FINK, D. R; ALONSO Jr., H.; DAWALIBI, M.. **Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental.** 3 Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. 253 p.

FIORILLI, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 642 p.

ICHIHARA, Y. Considerações sobre os ranchos e as autuações do Ibama. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, Bauru: ITE, n. 40, p. 347-373, maio/ago. 2004. Disponível em: <http://licenciamento.ibama.gov.br/Hidreletricas/Ilha%20Solteira/>. Acesso em 15 de março de 2015.

JELINEK, R. O Princípio da Função Social da Propriedade e a sua Repercussão sobre o Sistema do Código Civil. **Doutrina.** Porto Alegre: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. 2006. 41p. Disponível em <http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>. Acesso em 09 de abril de 2015.

KELSEN, H.. **Teoria Pura do Direito.** 1 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. 427 p.

LEHFELD, L. de S.; CARVALHO, N. C. B.; BALBIM, L. I. N. **Código Florestal Comentado e Anotado.** 3 ed., São Paulo: Método, 2015. 397 p.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado.** 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. 1024 p.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro.** 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2009. 1136 p.

MAZZILLI, H. N. **Tutela dos Interesses Difusos e Coletivos.** 6 ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2007. 184 p.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 16 ed. São Paulo: RT, 1991. 700 p.

MILARÉ, É. **Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário.** 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 1680 p.

MORAES, A. de. **Direitos Humanos Fundamentais.** 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003. 322 p.

MOURA, A. A. G. **Efetividade das Áreas de Reserva Legal por Meio de Pagamento de Serviços Ambientais: Perspectiva para a Recuperação do Cerrado Goiano.** Goiânia: Kelps, 2012. 197 p.

MUKAI, T. **Direito Ambiental Sistematizado.** 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994. 191 p.

NASCIMENTO, K. A. do. **Representações Sociais sobre os Impactos Socioambientais dos Atores Sociais atingidos pela construção da UHE Baguari/MG.** 2009. 122 p. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Meio Ambiente e Sustentabilidade, Unec - Centro Universitário de Caratinga, Caratinga, 2009. Disponível em <http://bibliotecadigital.unec.edu.br/bdtdunec/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=156>. Acesso em 05 de abril de 2015.

NOBRE, T. L. **Atual Código Florestal Comentado.** 1 ed. Curitiba: Juruá, 2014. 337 p.

OLIVEIRA, A. J. de. **Ação Popular Ambiental.** 1 ed. Belo Horizonte: Arraes, 2011. 253 p.

ONU. Tratado Internacional. **UNFCCC**: United Nations Framework Convention on Climate Change de 1992. Marraskesh, 2001. 245 p. Disponível em <

http://unfccc.int/cop7/documents/accords_draft.pdf>. Acesso em 21 de dezembro de 2015.

RÉGIS, M. A. L. **Imposto sobre poluição ambiental:** Fundamentos econômicos, jurídicos e operacionais. 2003. 49 p. Monografia (Especialização) – Curso de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2003. Disponível em <http://www.sefaz.ba.gov.br/scripts/ucs/externos/monografias/monografia_marlon_lima.pdf>. Acesso em 09 de setembro de 2014.

RONDAS, Milton. Justiça Federal declara inconstitucional artigo 62 do Novo Código Florestal: Decisão foi proferida em ação proposta pelo MP Federal em Minas Gerais. **Tribuna do Direito.** São Paulo, p. 1-1. jan. 2014. Disponível em <http://www.tribunadodireito.com.br/noticias-detalhes.php?codNoticia=9808&q=Justi%E7a+Federal+declara+inconstitucional+artigo+62+do+Novo+C%F3digo+Florestal>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

SANTA FÉ DO SUL**. Lei Municipal Complementar nº 130, de 11 de outubro de 2007.** Define o Plano Diretor. Disponível em < http://www.santafedosul.sp.gov.br/documentos/Leis_PDF/Exercicio%202007/Leis%20Complementares%202007/130-CRIACAO%20DO%20SISTEMA%20E%20CONSELHO%20MUNICIPAL%20DO%20MEIO%20AMBIENTE.pdf>. Prefeitura da Estância Turística de Santa Fé do Sul, 2007. Acesso em 26 de abril de 2015.

SÃO PAULO. Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES-SP, **Código Florestal Apreciação Atualizada.** São Paulo: ABES/SP, agosto de 2012. 41p. Disponível em <http://www.abes-sp.org.br/arquivos/atualizacao_codigo_florestal.pdf>. Acesso em 20 de abril de 2015.

_____. **Lei nº 119, 29 de junho de 1973.** Autoriza a constituição de uma sociedade por ações, sob a denominação de Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo. 1973. Disponível em <http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=29185>. Acesso em 20 de abril de 2015.

_____. **Lei nº 898, de 18 de dezembro de 1975.** Disciplina o uso do solo para proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo. 1975a. Disponível em <http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=44829>. Acesso em 20 de abril de 2015.

_____. **Lei nº 997, de 31 de maio de 1976.** Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo. 1976. Disponível em <http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=46075>. Acesso em 20 de abril de 2015.

_____. Tribunal de Justiça. (1995) Apelação n. 232.422-1, julgado 28.12.1995, in RTJESP 189/108. **Programa Ambiental: a última arca de Noé.** Disponível em <http://www.aultimaarcadenoe.com.br/mananciais/>. Acesso em 20 de abril de 2015.

_____. Tribunal de Justiça. (2013a) Apelação n. 0000306-45.2011.8.26.0434, 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, relator Desembargador Ruy Alberto Leme Cavalheiro, julgado 20.6.2013.

_____. Tribunal de Justiça. (2013b) Apelação nº 0001589-10.2001.8.26.0352, 1ª Câmara Reservada do Meio Ambiente, relator Desembargador João Negrini Filho, julgado 20.06.2013.

_____. Tribunal de Justiça. (2013c) Agravo de Instrumento nº 0014895-49.2012.8.26.0000, 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, relator Desembargador Moreira Veigas, julgado 27.09.2013.

_____. Tribunal de Justiça. (2014) Apelação nº 0003272-04.2011.8.26.0103, 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, da Comarca de Caconde, relatora Desembargadora Vera Angrisani, julgado 31/07/2014.

SEIFFERT, M. E. B. **Gestão Ambiental – Instrumentos, Esferas de Ação e Eduação Ambiental.** 1 ed. São Paulo: Atlas, 2010. 310 p.

SICHES, L. R. **Introduccion al Estudio del Derecoho.** México: Porrua, 2003, 360 p.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2002a. 878 p.

_____. **Direito Ambiental Constitucional.** 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2002b. 349 p.

SILVA, V. A. O Proporcional e o Razoável. **Revista dos Tribunais.** São Paulo, nº 798, p. 23-50, 2002c. Disponível em <http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/viewFile/1495/1179>. Acesso em 20 de abril de 2015.

SUGIMOTO, L. Tratamento com lodo de esgoto faz nascer "oásis" em área desértica. **Jornal da Unicamp.** Campinas, p. 9-9. out. 2005.Disponível em: http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/outubro2005/ju307pag09.html>. Acesso em 12 de dezembro de 2008.

TARTUCE, F. T. **A Função Social da Posse e da Propriedade e o Direito Civil Constitucional.** São Paulo. 2002. Disponível em <http://www.flaviotartuce.adv.br/artigos/Tartuce_possse.doc>. Acesso em 09 de abril de 2015.

TONIN JUNIOR, L. **Perícia judicial: Ação de reintegração de posse com pedido de liminar, cumulada com pedidos de demolição de benfeitorias, recuperação ambiental, perdas e danos e cominação de pena pecuniária.** Jales, 2008, 16p.

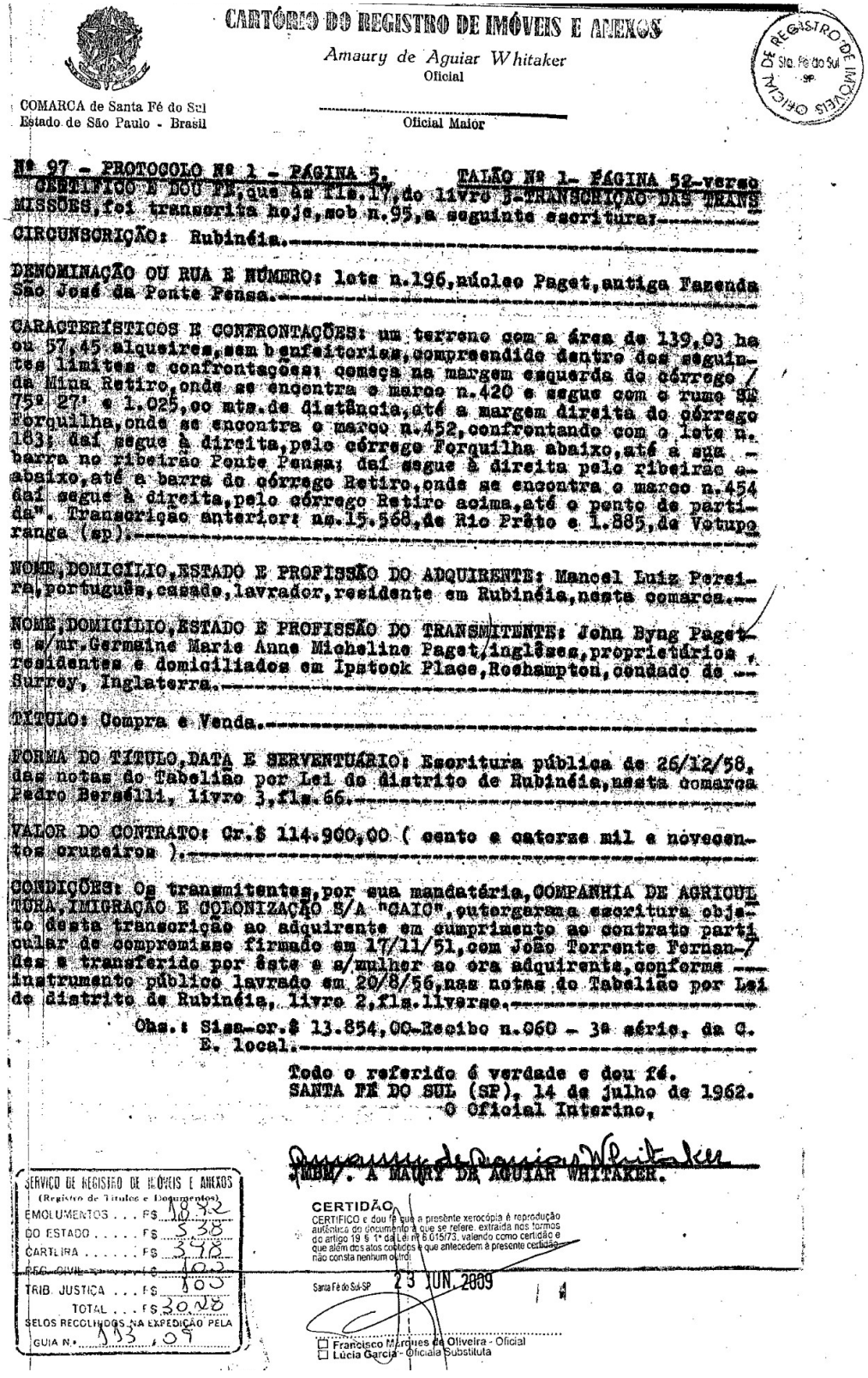
VALERA, C. A. O Atual Código Florestal e seus Efeitos sobre os Biomas e Agricultura Brasileira. **Grupo Nacional de Membros do Ministério Público.** São Paulo, 2012. Disponível em <http://www.gnmp.com.br/publicacao/148/o-novo-codigo-florestal-e-seus-efeitos-sobre-os-biomas-e-agricultura-brasileira>. Acesso em 10 de abril de 2015.

VIANA, M. P. **Ilha Solteira: De Patrimônio Industrial a Polo de Desenvolvimento Regional.** IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Brasília. 2012. 20p. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=2966>. Acesso em 04 de abril de 2015.

WALD, A. **Direito Civil.** v. 2, 22ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2015. 392p.

ANEXOS

ANEXO I - TRANSCRIÇÕES DO REGISTRO DE IMÓVEIS



CARTÓRIO DO REGISTRO DE IMÓVEIS E ANEXOS

Amaury de Aguiar Whitaker
Oficial

COMARCA de Santa Fé do Sul
Estado de São Paulo - Brasil

Oficial Maior

REGISTRO DE IMÓVEIS OFICIAL Sta. Fé do Sul SP

Nº 97 - PROTOCOLO Nº 1 - FÁGINA 5. TALÃO Nº 1- FÁGINA 52-verso

CERTIFICO E DOU FÉ, que às fls.17, do livro 3-TRANSCRIÇÃO DAS TRANSMISSÕES, foi transcrita hoje, sob n.95, a seguinte escritura:

CIRCUNSCRIÇÃO: Rubinéia.

DENOMINAÇÃO OU RUA E NÚMERO: lote n.196, núcleo Paget, antiga Fazenda São José da Ponte Pensa.

CARACTERÍSTICOS E CONFRONTAÇÕES: um terreno com a área de 139,03 ha ou 57,45 alqueires, sem benfeitorias, compreendido dentro dos seguintes limites e confrontações: começa na margem esquerda do córrego / da Mina Retiro, onde se encontra o marco n.420 e segue com o rumo SE 75º 27' e 1.025,00 mts. de distância, até a margem direita do córrego Forquilha, onde se encontra o marco n.452, confrontando com o lote n. 183; daí segue à direita, pelo córrego Forquilha abaixo, até a sua - barra no ribeirão Ponte Pensa; daí segue à direita pelo ribeirão a- abaixo, até a barra do córrego Retiro, onde se encontra o marco n.454 daí segue à direita, pelo córrego Retiro acima, até o ponto de partida". Transcrição anterior: nº.15.568, de Rio Prêto e 1.885, de Votuporanga (sp).

NOME, DOMICÍLIO, ESTADO E PROFISSÃO DO ADQUIRENTE: Manoel Luiz Pereira, português, casado, lavrador, residente em Rubinéia, nesta comarca.

NOME, DOMICÍLIO, ESTADO E PROFISSÃO DO TRANSMITENTE: John Byng Paget e s/mr. Germaine Marie Anne Micheline Paget, inglêsas, proprietárias, residentes e domiciliados em Ipstock Place, Roehampton, condado de - Surrey, Inglaterra.

TÍTULO: Compra e Venda.

FORMA DO TÍTULO, DATA E SERVENTUÁRIO: Escritura pública de 26/12/58, das notas do Tabelião por Lei do distrito de Rubinéia, nesta comarca Pedro Beraldi, livro 3, fls.66.

VALOR DO CONTRATO: Cr.$ 114.900,00 (cento e catorze mil e novecentos cruzeiros).

CONDIÇÕES: Os transmitentes, por sua mandatária, COMPANHIA DE AGRICULTURA, IMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO S/A "CAIC", outorgaram a escritura objeto desta transcrição ao adquirente em cumprimento ao contrato particular de compromisso firmado em 17/11/51, com João Torrente Fernandes e transferido por êste e s/mulher ao ora adquirente, conforme - instrumento público lavrado em 20/8/56, nas notas do Tabelião por Lei do distrito de Rubinéia, livro 2, fls. 11 verso.

Obs.: Sisa-cr.$ 13.854,00-Recibo n.960 - 3ª série, da C. E. local.

Todo o referido é verdade e dou fé.
SANTA FÉ DO SUL (SP), 14 de julho de 1962.
O Oficial Interino,

P/REPR. A MAURY DE AGUIAR WHITAKER.

SERVIÇO DE REGISTRO DE IMÓVEIS E ANEXOS
(Registro de Títulos e Documentos)
EMOLUMENTOS ... FS 18,92
DO ESTADO ... FS 5,38
CARTEIRA ... FS 3,76
REG. CIVIL ... FS 1,05
TRIB. JUSTIÇA ... FS 1,05
TOTAL ... FS 30,28
SELOS RECOLHIDOS NA EXPEDIÇÃO PELA GUIA Nº 133/59

CERTIDÃO
CERTIFICO e dou fé que a presente xerocópia é reprodução autêntica do documento a que se refere, extraída nos termos do artigo 19 § 1º da Lei nº 6.015/73, valendo como certidão e que além dos atos contidos e que antecedem à presente certidão não consta nenhum outro!
Santa Fé do Sul-SP 23 JUN. 2009
Francisco Marques de Oliveira - Oficial
Lúcia Garcia - Oficiala Substituta

00039

Oficial de Registro de Imóveis – Sta. Fé do Sul

Nº 21.992-PROTOCOLO Nº.01-PAG.473-TALÃO Nº 26-PÁG.30.----

CERTIFICO E DOU FÉ, que às fls. 97 do livro 3-I, de "Transcrição das Transmissões", foi transcrito hoje sob n. 12.001, a aquisição, conforme resumo abaixo:----------

CIRCUNSCRIÇÃO: Santa Fé do Sul (sp).- - - - - - - - - - -

DENOMINAÇÃO OU RUA E NUMERO: Fazenda P.Penha Nucleo Paget.

CARACTERISTICOS E CONFRONTAÇÕES:- Uma area de terras com 115,33 has, havida em area maior, area essa fielmente caracterizada no memorial e plantas de referencia IS-PR-E-229, elaborado pela expropriante, a saber Gleba Unica -- 115,33 has,. com os limites e confrontações constantes do titulo e respectiva transcrição. Transcrição anterior nº. 95 deste cartorio,.-- - ------------------------------

NOME, DOMICILIO, ESTADO E PROFISSÃO DO ADQUIRENTE:- Centrais Eletricas de S.Paulo s/a, com sede em S.Paulo-cap.-

NOME, DOMICILIO, ESTADO E PROFISSÃO DO TRANSMITENTE:-Manoel Luiz Pereira, portugues, lavrador e s/mr. dona Avelina Maria da Silva, de prendas domesticas, brasileira, casados, portadores do cpf. n. 160.872.408, residente e domiciliado n/cidade,.-----------------------------------

TITULO:- Desapropriação Amigavel.- - - - - - - - - - - -

FORMA DO TITULO. DATA E SERVENTUARIO:- Escritura Publica de 17.2.1973, das notas do tab. de Stana.da P.Penha-Alicio Messias-tabelião.livro 20aux. fls. 78/83,.- - - - -

VALOR DO CONTRATO:- CR$.162.821,00 (CENTO E SESSENTA E DOIS CRUZEIROS, OITOCENTOS E VINTE UM CRUZEIROS),.- - -

CONDIÇÕES DO CONTRATO:- Não há especiais, realçando-se no entanto que a area acima descrita, foi necessaria para a formação da bacia de Acumulação da Usina Hidreletrica de Ilha Solteira,.- - - - - - - - - - - - - - - - -

Obs. Sisa, Inps, e Incra, constantes do titulo./ - - - -

TODO O REFERIDO E VERDADE E DOU FÉ.-
Santa Fé do Sul, 23.maio.1975,.-----
O Oficial,.-

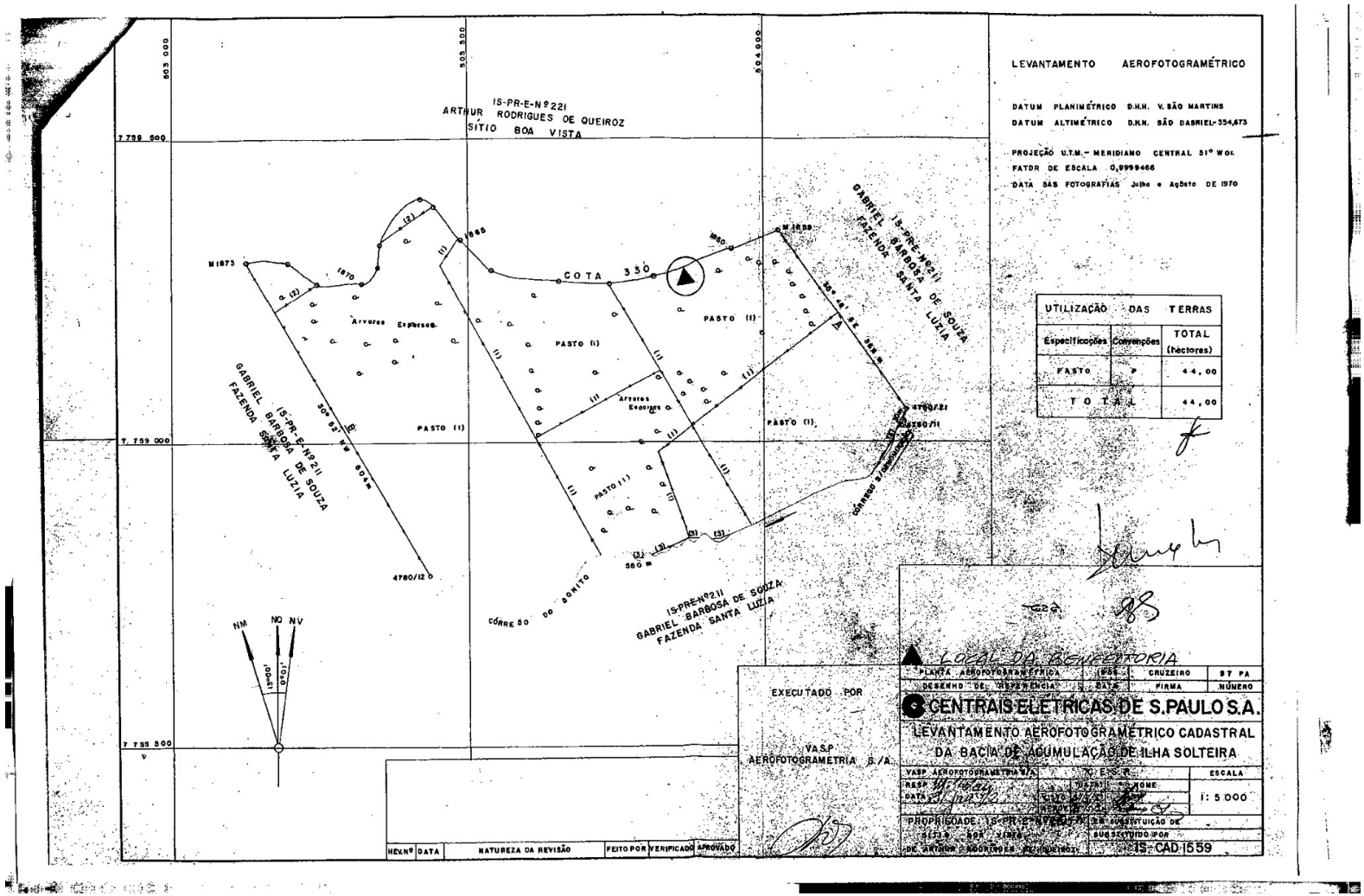
MWhitaker

-Amaury de Aguiar Whitaker,- -

SERVIÇO DE REGISTRO DE IMÓVEIS E ANEXOS
(Registro de Títulos e Documentos)
EMOLUMENTOS ... $ 19,42
DO ESTADO ... $ 5,50
CARTEIRA ... $ 3,78
REG. CIVIL ... $ 1,03
TRIB. JUSTIÇA ... $ 1,03
TOTAL ... $ 30,28
SELOS RECOLHIDOS NA EXPEDIÇÃO PELA
GUIA N.º 113/09

CERTIDÃO
CERTIFICO e dou fé que a presente xerocópia é reprodução autêntica do documento a que se refere, extraída nos termos do artigo 19 § 1º da Lei nº 6.015/73, valendo como certidão e que além dos atos contidos e que antecedem à presente certidão, não consta nenhum outro.

Santa Fé do Sul-SP 23 JUN. 2009

☐ Francisco Marques de Oliveira - Oficial
☐ Lúcia Garcia - Oficiala Substituta

ANEXO II - LEVANTAMENTO AEROFOTOGRAMÉTRICO