

# **PARECER**

**ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE  
NO ENTORNO DE RESERVATÓRIO DE ÁGUA**

**USINA HIDROELÉTRICA PASSO FUNDO  
TRACTEBEL ENERGIA S.A.**

Consultores

**ÉDIS MILARÉ  
MÁRCIO SILVA PEREIRA**

**SÃO PAULO  
2004**

## SINOPSE

### CONSULTA

### PARECER

#### I - BASE LEGAL

- I.1. Código Florestal, Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965*
- I.2. Resolução CONAMA 004/85, de 18 de setembro de 1985*
- I.3. Medida Provisória 2.166-67, de 24 de agosto de 2001*
- I.4. Resolução CONAMA 302, de 20 de março de 2002*

#### II – OBRIGAÇÃO DE CONSTITUIR ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO ENTORNO DE RESERVATÓRIOS

- II.1. Fundamento Legal da norma*
- II.2. Qualidade impositiva da norma*

#### III – APLICAÇÃO DO ART. 4º, § 6º DA LEI FLORESTAL À USINA HIDROELÉTRICA PASSO FUNDO

- III.1. Aplicação da lei no tempo*
- III.2. Da contraposição do direito aos fatos*

#### IV. CONCLUSÃO

- IV.1. Inexigibilidade de criação de área de preservação permanente em faixa de cem metros no entorno de reservatório*
- IV.2. Inexigibilidade da desapropriação de área de preservação permanente*

## *CONSULTA*

A TRACTEBEL ENERGIA S.A. consulta-nos sobre a faixa de vegetação marginal em reservatório de usina hidrelétrica, tendo em vista o que dispõe a Resolução 302, de 20 março 2002, do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA.

Para embasar sua consulta, dá a conhecer dados relevantes a respeito do licenciamento da Usina Hidrelétrica Passo Fundo, empreendimento de responsabilidade da então CENTRAIS ELÉTRICAS DO SUL DO BRASIL S/A – ELETROSUL, que entrou em operação comercial no ano 1973, portanto, há mais de 30 (trinta) anos.

A primeira Licença de Operação, de n.º 52/91-DL, outorgada àquela empresa estatal federal, foi expedida no ano de 1991, com prazo de validade de dois anos, pela FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – FEPAM, órgão vinculado à Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul, com uma única condicionante:

*“Continuidade do programa de Recuperação Ambiental – UHPF, já em andamento”.*

Desde então, repetindo a mencionada condicionante, o licenciamento foi renovado com a expedição das seguintes Licenças de Operação, n.ºs: 969/93-DL; 2135/94-DL; 0533/96-DL; 2500/97-DL; 3006/98-DL.

Vale mencionar que a Licença de Operação n.º 3006/98-DL, expedida em julho de 1998, foi outorgada à sucessora da então Eletrosul, a CENTRAIS GERADORAS DO SUL DO BRASIL S/A - GERASUL, privatizada em setembro de 1998 e que atualmente denomina-se Tractebel Energia S.A..<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A GERASUL originou-se da cisão da CENTRAIS ELÉTRICAS DO SUL DO BRASIL S. A. - ELETROSUL (subsidiária da Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETROBRÁS), criada em 23.12.1968 para gerar, transmitir e comercializar energia elétrica. Decorrente do Programa Nacional de Desestatização e da Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro - RESEB, a ELETROSUL foi cindida em 23.12.1997: as atividades de transmissão continuaram com a empresa; e as de geração e comercialização foram

Enfim, já sob o controle acionário da Consultante, na Licença Ambiental de Operação n.º 2113/99-DL, expedida no ano de 1999, pela primeira vez foi incluída a seguinte condicionante:

***“1- Deverá ser mantida faixa de preservação permanente de 100,00 m no entorno do reservatório (Resolução CONAMA n.º 004/85)”.***

Nas Licenças de Operação que se sucederam, de n.ºs 4145/2000-DL e 4198/2001-DL, referida condicionante permaneceu, sem que tivesse a titular da atividade adotado qualquer providência no sentido de implementá-la, por não ser a proprietária dos imóveis que compõem a faixa de 100,00 metros no entorno do reservatório.

Nas duas últimas Licenças de Operação, de n.º 2370/2003-DL e 5853/2003-DL, outorgadas à TRACTEBEL ENERGIA S/A - nova denominação social de GERASUL<sup>2</sup> - a condicionante foi alterada para os seguintes termos:

***“Deverá ser realizada a desapropriação das áreas correspondentes a Área de Preservação Permanente do entorno do reservatório”.***

Entretanto, segundo a Consultante, tal condicionante é impossível de ser atendida, por questões de ordem legal.

---

desmembradas e repassadas a uma nova empresa denominada GERASUL. A GERASUL passou à iniciativa privada em 15.09.98. Cerca de 50,01% do controle acionário, pertencente ao Governo Federal, foi adquirido, em leilão, pela Tractebel. Sul Ltda., empresa atualmente controlada pelo Grupo Franco-Belga Suez-Tractebel S.A. ([www.tractebelenergia.com.br](http://www.tractebelenergia.com.br), 17 de maio de 2004).

<sup>2</sup> A TRACTEBEL ENERGIA S.A., anteriormente denominada Centrais Geradoras do Sul do Brasil S.A. - Gerasul, teve sua denominação alterada em 22 de fevereiro de 2002. A nova denominação foi decorrente da expansão das atividades da Empresa, de atuação regional para nacional, e da consolidação da marca do acionista controlador, a TRACTEBEL S.A., à época responsável pelo setor de energia da SUEZ, Grupo mundial que atua também nos setores de tratamento e distribuição de água e de tratamento de resíduos e de meio ambiente ([www.tractebelenergia.com.br](http://www.tractebelenergia.com.br), 17 de maio de 2004).

Isto porque, segundo aduz:

- (i) No início dos anos 70, a legislação ambiental não obrigava a desapropriação de terras para criar área de preservação permanente;
- (ii) Naquela época, o ato declaratório de utilidade pública limitou-se às propriedades necessárias à formação do reservatório da usina;
- (iii) Atualmente, existe a impossibilidade de desapropriação dos imóveis para formação de área de preservação permanente, pela ausência de ato declaratório de utilidade pública;
- (iv) Eventual compulsoriedade de desapropriação dos imóveis importará em desequilíbrio econômico do contrato de concessão, com prejuízos para a concessionária;
- (v) Finalmente, a impossibilidade de atendimento da condicionante de “manutenção de faixa de preservação permanente de 100 metros no entorno do reservatório”, pelo fato de as propriedades nela inseridas pertencerem a terceiros e serem altamente produtivas.

Ante o exposto, a Concessionária questiona a obrigatoriedade de atendimento das condicionantes retrocitadas.

## ***PARECER***

Para o enfrentamento da consulta, faz-se necessário passar em revista a legislação ambiental pertinente, o fundamento legal e a qualidade impositiva dos regulamentos, para verificar, numa perspectiva do direito intertemporal, o alcance da obrigação de constituir, **agora**, área de preservação permanente no caso da Usina Hidroelétrica Passo Fundo.

<b>I - BASE LEGAL</b>
-----------------------

De início, cumpre trazer a lume, no pertinente, as normas que precederam a atual regra do art. 4º, § 6º, da Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal), regulamentada pela Resolução CONAMA 302/02, origem da consulta formulada.

### ***1.1. Código Florestal, Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965***

O modelo adotado pelo Código Florestal de 1965, que se encontra em vigor, em certa medida manteve o sistema de 34, dele diferindo fundamentalmente, no que é de interesse no momento, por considerar como de preservação permanente, pelo só efeito da Lei, as florestas e demais formas de vegetação situadas no entorno dos cursos d'água e ao redor dos reservatórios d'água.

Embora assim disponha, deixou o Código de definir, ao redor dos reservatórios, a largura da faixa lindeira com vegetação que considerou como de preservação permanente.

Realmente, o Código Florestal de 1965, inovando no tratamento anteriormente dado às margens dos rios e lagos<sup>3</sup>, assim estabeleceu:

*“Art. 1º - As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.*

*[...]*

*Art. 2º - Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, **as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:***

*a) [...]*

*b) ao redor das lagoas, lagos ou **reservatórios d'água naturais ou artificiais;**” (g.n.)*

Tão significativa evolução legislativa encontra-se assim justificada na Exposição de Motivos nº 29/65, do Ministro da Agricultura, que encaminhou o então anteprojeto da atual Lei 4.771, esclarecendo:

*“7. O substitutivo, por outro lado, oferece as seguintes alterações relativamente ao Código Florestal em vigor (o de 34):*

---

<sup>3</sup> Sobre o tema, vide Antônio de Pádua Nunes, que bem retratou a evolução dos terrenos reservados até chegar às áreas de preservação permanente: “...o art. 2º do Código Florestal vem inaugurar nova orientação ao problema das margens dos rios. É evidente que qualquer ribeirão, constrangido por lei, a preservar as formas de vegetação natural nas faixas mencionadas, perdeu a liberdade de utilizá-las, de cultivá-las para fins diversos, ou de ter pastagens até as águas do rio, o que é comum nas propriedades rurais do Brasil, onde se vêem pastos limpos cortados por uma corrente de água.... Entramos em nova etapa da política administrativa referente às margens dos cursos de água, com modificação profunda daquela que foi inaugurada em 1867, para deixarmos de lado a Lei n. 601, de 1850, e as doações e concessões anteriores....Não há dúvida, pois: ingressamos em período de defesa da flora e das águas. Esta nova política desencadeará, certamente, problemas que exigirão desate em face do Código Florestal e, portanto, dos altos interesses de proteção das águas e da flora” (Do terreno reservado de 1867 à faixa florestal de 1965, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1977, p.41, 43).

a) *Quanto às formas de vegetação que não podem ser removidas:*

*I - Aboliu as diferentes categorias de florestas, subjetivamente estabelecidas e que, inclusive, não constam de nenhuma outra legislação estrangeira, servindo apenas para dificultar a execução do código florestal. O anteprojeto disciplina as florestas que não podem ser removidas, seja por sua função hidrogeológica ou antierosiva, seja como fonte de abastecimento de madeira. Nada mais. Nenhuma classificação” (g.n.).*

## ***1.2 Resolução CONAMA 004/85, de 18 de setembro de 1985***

Com o advento da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a *Política Nacional do Meio Ambiente*, as faixas de preservação permanente estabelecidas no art. 2º do Código Florestal passaram a se denominar *reservas* ou *estações ecológicas*, conforme o disposto em seu art. 18, regulamentado pelo Decreto 89.336, de 31 de janeiro de 1984.

Essa disposição legal foi extremamente infeliz. Nada melhorou a proteção originalmente prevista no Código Florestal.

Ao contrário, criou-se uma verdadeira confusão, pois, numa penada, o legislador transformou as florestas de preservação permanente (limitação administrativa à propriedade) em unidades de conservação de domínio público (reservas ou estações ecológicas)<sup>4</sup>, submetendo-as, sem desapropriação prévia e justa, à administração do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis – IBAMA<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Lei 6.902, de 27 de abril de 1981, e Decreto 99.274, de 6 de junho de 1990.

<sup>5</sup> Sobre o tema, vide Juraci Perez de Magalhães, in *Comentários ao Código Florestal: doutrina e jurisprudência*. 2ª ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira. 2001, p. 61 a 65. Ainda, sobre a indenizabilidade de áreas particulares transformadas em reservas ou estações ecológicas, vide RE 134.297/95-SP, acórdão do Supremo Tribunal Federal, relatado pelo Ministro Celso de Mello.



Ainda, como reservas ou estações ecológicas, as áreas de preservação permanente perdem sua intocabilidade, pois de acordo com o Decreto 89.336, de 31 de janeiro de 1984, é permitido o uso dos recursos naturais dessas unidades de conservação<sup>6</sup>.

E, da mesma forma que o Código Florestal, a Lei 6.938 silenciou quanto à dimensão da faixa de preservação permanente ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais.

Pretendendo suprir essa lacuna, e com base na competência normativa estipulada no art. 8º da Lei 6.938/81 e no art. 4º do Decreto 89.336/84, o Conselho Nacional do Meio Ambiente editou a Resolução 004, de 18 de setembro de 1985, dispondo, no que é de interesse:

*“Art. 1º - São consideradas Reservas Ecológicas as formações florísticas e as áreas de florestas de preservação permanente mencionadas no Artigo 18 da Lei nº 6.938/81, bem como as que forem estabelecidas pelo Poder Público de acordo com o que preceitua o Artigo 1º do Decreto nº 89.336/84.*

[...]

*Art. 3º - São Reservas Ecológicas:*

*b) - as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:*

[...]

*II - ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais, desde o seu nível mais alto medido*

---

<sup>6</sup>O Decreto 89.336/84, por meio de seu art. 3º, estipulou que a proteção das reservas ecológicas tinha por finalidade manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas. Já o art. 4º remeteu ao Conselho Nacional do Meio Ambiente o estabelecimento de normas e critérios para o **uso dos recursos ambientais existentes nas reservas ecológicas**.

*horizontalmente, em faixa marginal cuja largura mínima será:*

*- de 30 (trinta) metros para os que estejam situados em áreas urbanas;*

*- de 100 (cem) metros para os que estejam em áreas rurais, exceto os corpos d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;*

*- de 100 (cem) metros para as represas hidrelétricas.”*  
(g.n.).

Assim, por meio dessa Resolução, ditas reservas ecológicas se estenderam por uma *faixa de 100 metros ao redor das represas hidrelétricas.*

Contudo, a Resolução 004/85, a par da regulamentação de pertinentes conceitos técnicos, extrapolou o disposto no art. 2º, alínea “b” do Código Florestal, no que se refere ao estabelecimento de limites das áreas de preservação permanente no entorno de reservatórios.

Ora, o CONAMA, embora dotado de competência normativa, evidentemente não pode aumentar as restrições ao direito de propriedade estabelecidas em lei.

Posteriormente, em 18 de julho de 2000, veio a ser editada a Lei 9.985 que, regulamentando o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal, instituiu o *Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)*.

Esta Lei, partindo do pressuposto que a estação ecológica deve ser de posse e domínio públicos, em boa hora revogou o “*art. 18 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*”<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Cf. arts. 9º e 60.

Ora, a Resolução CONAMA 004/85 pretendia reger o art. 18 da Lei 6.938/81; mas, tendo sido este revogado, o intuito daquela Resolução restou prejudicado e sem efeito legal e prático, pois o *regulamento não tem vida autônoma em relação à norma regulamentada*. É mero ato de execução, não podendo alterar as definições, o conteúdo e o alcance da lei.

Esse fato implicou, por conseguinte, o retorno à situação existente até 31 de agosto de 1981, data da edição da Lei 6.938, ou seja: (i) a partir da nova regra, não mais existe a expressão "reserva ecológica", mas sim vegetação de preservação permanente; (ii) não há norma legal que defina a largura da faixa considerada como de preservação permanente ao redor dos reservatórios d'água, naturais ou artificiais.

Na esteira dessa revisão legislativa, o Código Florestal veio a sofrer sucessivas reformas, por meio de Medidas Provisórias.

### ***1.3 Medida Provisória 2.166-67, de 24 de agosto de 2001***

No pertinente ao assunto aqui tratado, o atual texto do Código Florestal resulta de redação dada pela Medida Provisória 2.166-67, veiculada e “congelada” em 24.08.2001, que teve origem na Medida Provisória 2.080-63, de 17 de maio de 2001<sup>8</sup> e que incorporou hodiernos conceitos de gestão ambiental,

---

<sup>8</sup> Essas normas têm como origem comum a Medida Provisória 1.511, de 25.07.1996, que foi reeditada sucessivamente na seguinte seqüência: MP 1.511-1, de 22/08/1996; 1.511-2, de 19/09/1996; 1.511-3, de 17/10/1996; 1.511-4, de 13/11/1996; 1.511-5, de 12/12/1996; 1.511-6, de 09/01/1997; 1.511-7, de 05/02/1997; 1.511-8, de 06/03/1997; 1.511-9, de 03/04/1997; 1.511-10, de 30/04/1997; 1.511-11, de 28/05/1997; 1.511-12, de 27/06/1997; 1.511-13, de 25/07/1997; 1.511-14, de 26/08/1997; 1.511-15, de 25/09/1997; 1.511-16, de 23/10/1997; 1.511-17, de 20/11/1997; revogada e reeditada pela MP 1.605-18, de 11/12/1997; 1.605-19, de 08/01/1998; 1.605-20, de 05/02/1998; 1.605-21, de 05/03/1998; 1.605-22, de 02/04/1998; 1.605-23, de 29/04/1998; 1.605-24, de 28/05/1998; 1.605-25, de 26/06/1998; 1.605-26, de 27/07/1998; 1.605-27, de 25/08/1998; 1.605-28, de 24/09/1998; 1.605-29, de 22/10/1998; 1.605-30, de 19/11/1998. revogada e reeditada pela MP 1.736-31, de 14/12/98; 1.736-32, de 13/01/1999; 1.736-33, de 11/02/1999; 1.736-34, de 11/03/1999; 1.736-35, de 08/04/1999; 1.736-36, de 06/05/1999; 1.736-37, de 02/06/1999; revogada e reeditada pela MP 1.885-38, de 29/06/1999; 1.885-39, de 28/07/1999; 1.885-40, de 26/08/1999; 1.885-41, de 24/09/1999; 1.885-42, de 22/10/1999; 1.885-43, de 23/11/1999; revogada e reeditada pela MP 1.956-44, de 09/12/1999; 1.956-45, de 06/01/2000; 1.956-46, de 03/02/2000; 1.956-47, de 02/03/2000; 1.956-48, de 30/03/2000; 1.956-49, de 27/04/2000; reeditada com alteração pela MP 1.956-50, de 26/05/2000; 1.956-51, de 26/06/2000; reeditada com alteração pela MP 1.956-52, de 26/07/2000; 1.956-53, de 23/08/2000; 1.956-54, de 21/09/2000; 1.956-55, de 19/10/2000; 1.956-56, de 16/11/2000; 1.956-57, de 14/12/2000; revogada e reeditada pela MP 2.080-58 de 27/12/2000; 2.080-59, de 25/01/2001; 2.080-60, de 22/02/2001; 2.080-61, de 22/03/2001; 2.080-62, de 19/04/2001; **2.080-63, de 17/05/2001**; 2.080-64, de 13/06/2001; revogada e reeditada pela MP 2.166-65 de 28/06/2001; 2.166-66,

ainda que sejam, em alguns pontos, passíveis de críticas quanto à sua real eficácia para a proteção da biodiversidade florestal brasileira. *Verbis*:

*“Art. 1º - As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.*

[...]

*§ 2º - Para os efeitos deste Código, entende-se por:*

[...]

*II - **área de preservação permanente**: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, **coberta ou não por vegetação nativa**, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;*

[...]

*Art. 2º - Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:*

[...]

*b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;*

[...]

*Art. 4º - A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.*

[...]

**§ 6º - Na implantação de reservatório artificial é obrigatória a desapropriação ou aquisição, pelo empreendedor, das áreas de preservação permanente criadas no seu entorno, cujos parâmetros e regime de uso serão definidos por resolução do CONAMA” (g.n.).**

Vale dizer, em função da revogação daquela Resolução 004/85 e consoante a atual redação do Código Florestal, três situações se apresentam, quais sejam:

- a) não é mais a vegetação que é considerada de preservação permanente, mas sim uma faixa ao longo das situações de referência elencadas nos arts. 2º e 3º do Código Florestal;
- b) não existe norma fixando a largura das faixas de preservação permanente;
- c) compete ao empreendedor a aquisição das áreas de preservação permanente criadas, por força da lei, no entorno do reservatório artificial.

#### **I.4 Resolução CONAMA 302, de 20 de março de 2002**

O CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE, ao regulamentar as ditas áreas de preservação permanente criadas pelo Código Florestal, editou a **Resolução 303**, de 20.03.2002, publicada no Diário Oficial da União em **13.05.2002**, deixando de fora os reservatórios artificiais e o regime de uso de suas margens.

Cumprido ressaltar que a Resolução CONAMA 303/02 **revogou expressamente a Resolução 004/85**<sup>9</sup>, sepultando-a definitivamente.

Na mesma data de aprovação dessa Resolução, e dando cumprimento ao disposto no art. 4º, § 6º, do Código Florestal, com a nova redação dada pela Medida Provisória 2.166/01, o CONAMA, através da **Resolução 302**, também publicada no Diário Oficial da União em **13.05.2002**, deu tratamento específico às áreas de preservação permanente no entorno dos reservatórios:

*“Art 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área com largura mínima, em projeção horizontal, no entorno dos reservatórios artificiais, medida a partir do nível máximo normal de:*

*I - trinta metros para os reservatórios artificiais situados em áreas urbanas consolidadas e **cem metros para áreas rurais**;*

*II - quinze metros, no mínimo, para os reservatórios artificiais de geração de energia elétrica com até dez hectares, sem prejuízo da compensação ambiental.*

*III - quinze metros, no mínimo, para reservatórios artificiais não utilizados em abastecimento público ou geração de energia elétrica, com até vinte hectares de superfície e localizados em área rural.*

---

<sup>9</sup> Cf. art. 5º.

(...)

*Art. 5º Aos empreendimentos objeto de processo de privatização, até a data de publicação desta Resolução, aplicam-se as exigências ambientais vigentes à época da privatização, inclusive os cem metros mínimos de Área de Preservação Permanente.*

*Parágrafo único. Aos empreendimentos que dispõem de licença de operação aplicam-se as exigências nela contidas.*

*Art. 6º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, incidindo, inclusive, sobre os processos de licenciamento ambiental em andamento” (g.n.).*

Feitas essas considerações a respeito da evolução da legislação incidente ao caso em exame, passa-se à análise da aplicação e da interpretação do Código Florestal, na sua atual redação, bem como de seus decorrentes regulamentos.

## **II – OBRIGAÇÃO DE CONSTITUIR ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO ENTORNO DE RESERVATÓRIOS**

Contextualizado o tema sob o prisma da evolução normativa, cabe verificar os pressupostos que condicionam a obrigação legal contida no art. 4º, § 6º, do Código Florestal, com a redação dada pela Medida Provisória 2.166/01.

Interessa verificar a *ratio legis* do dever legal de constituir as *áreas de preservação permanente no entorno de reservatório*, bem como o alcance dessa obrigação, de acordo com os princípios do nosso ordenamento jurídico.

## ***II.1 Fundamento legal da norma***

O Código Florestal, por ser anterior à Constituição, não foi concebido para servir-lhe de regulamento. Trata-se de diploma que foi recepcionado pelo art. 23, VII, que permite à União legislar sobre o aproveitamento econômico e a preservação de florestas, itens estes que devem ser compatibilizados.

Na verdade, concebido originalmente sob uma ótica constitucional na qual não havia uma preocupação ambiental tão intensa e profunda como hoje, o Código foi idealizado para racionalizar a exploração dos recursos florestais de modo a não comprometer nem o contínuo abastecimento nem a reposição florestal, e, tendo em mira a preservação dos recursos hídricos e do solo. Todavia, semelhante foco não era bastante para garantir a *função ecológica* de florestas, matas, cerrados, banhados etc..

Desta feita, importa aprofundar o exame do objeto em testilha, para se verificar *a quais fins* se destinam as faixas marginais dos reservatórios, que são áreas de preservação permanente *criadas artificialmente* pelo homem e, agora, contam com a força da Medida Provisória 2.166/01.

As faixas marginais dos reservatórios, segundo a regra do referido inciso II, do § 2º, do art. 1º do Código, na redação emprestada pela Medida Provisória 2.166/01, têm a função específica de preservar:

- a) os recursos hídricos;*
- b) a paisagem;*
- c) a estabilidade geológica;*
- d) a biodiversidade;*
- e) o fluxo gênico de fauna e flora;*
- f) o solo; e*
- g) o bem-estar das populações humanas.*

Cabe mencionar que a Medida Provisória 2.166/01 procura emprestar ao modelo de 1965 uma nova roupagem, avançando além das bases



sobres as quais o Código Florestal foi concebido, promulgado e aplicado por quase quatro décadas. Sob este prisma, constitui um avanço, nos pontos de vista legal, ecológico e econômico.

Lembrando-se: a Exposição de Motivos do anteprojeto que, em 1965, se converteu no Código Florestal revela que ele “*disciplina as florestas que não podem ser removidas, seja por sua função hidrogeológica ou antierosiva, seja como fonte de abastecimento de madeira. Nada mais*”.

Assim, a vegetação nas margens de  *cursos de água*  tem por finalidades precípua: (i) conter a erosão do solo a montante das margens, de forma a evitar o assoreamento do corpo de água; (ii) amortecer o escoamento superficial das precipitações pluviométricas, de forma a evitar o carreamento de materiais sólidos para o corpo de água, garantindo a sua qualidade e quantidade; (iii) promover as condições naturais de aporte de nutrientes para sustentar a vida aquática.

Ocorre que esses fenômenos se repetem nas margens de  *reservatórios de água* , embora não tenham elas as mesmas características das áreas de preservação permanente ao entorno dos cursos de água, compostas por mata ciliar com características específicas de um ambiente natural ou ecossistema.

Em razão disso, a redação do art. 4º, § 6º, do Código Florestal, dada pela Medida Provisória 2.166/01, refere-se apropriadamente a áreas de preservação permanente  *criadas* , ou seja, àquelas que compõem a obra de engenharia de construção do reservatório.

Assim sendo, a  *ratio legis*  para obrigar a criação de áreas de preservação permanente parece decorrer da própria formação do reservatório, porquanto tal obra ou atividade acarreta a modificação de um ambiente natural –  *curso de água*  –, para a exploração deste bem que é destinado a um  *fim*  múltiplo ou  *usos*  múltiplos, conforme previsto na  *Política Nacional de Recursos Hídricos* .

Melhor: conquanto o potencial hidráulico para geração de energia elétrica seja de propriedade da União (art. 20, VIII, da Constituição), que pode autorizar ou conceder sua exploração (art. 176, § 1º), isto não afasta a

destinação para usos múltiplos, eis que as águas se constituem em *bem público de uso comum do povo*<sup>10</sup>.

Por conseguinte, sendo as águas do reservatório um bem de uso comum do povo, destinadas a fins múltiplos (art. 1º, I e IV, da Lei 9.433/97) – como abastecimento, dessedentação de animais e lazer, que requerem a manutenção de sua qualidade e quantidade –, encontra-se o empreendedor numa relação de obrigação para com esses fins, o que inclui, entre outras medidas mitigadoras e compensatórias, a *proteção* das margens do reservatório.

Não se trata aqui da manutenção ou do prolongamento do tempo de uso do reservatório para fins de aproveitamento qualquer. Isto é uma questão econômico-financeira. Cuida-se, antes, de obrigação que advém da formação do lago, cujo beneficiário é o povo, pois o bem é de uso comum. Com efeito, os recursos hídricos têm valor econômico, sim, porém, eles são, antes de mais nada, um bem social coletivo.

Nessa hipótese, há um dever legal a ser suportado em razão da utilização de recurso hídrico.

Assim, conquanto em 1965 houvesse absoluto sentido nos pressupostos que motivaram a edição do Código Florestal – *a função hidrogeológica e de contenção de erosão* –, atualmente, e para os fins estipulados pela Medida Provisória 2.166/01, isto não mais pode ser dissociado das políticas nacionais para os recursos hídricos, para a biodiversidade, para a agricultura, para o uso do solo e, enfim, para a gestão dos recursos naturais da bacia<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> A classificação dessas águas como *bem de uso comum do povo* (art. 2º, "b" e "c", do Código de Águas e art. 1º, I, da Lei 9.433/97) exclui a hipótese de destinação vinculada à execução de uma atividade pública, própria dos *bens de uso especial*, cujo uso está afeto a uma finalidade específica, que repele qualquer outra finalidade, bem como afasta a classificação de *bens dominicais*, que podem ser utilizados para qualquer fim ou, mesmo, ser alienados pela Administração.

<sup>11</sup> Nesta linha, não se pode perder de vista o disposto na Lei Federal 6.766, de 19.12.1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, na Lei Federal 10.257, de 10.07.2001, que instituiu o *Estatuto da Cidade*, na Lei Federal 8.171, de 17.01.1991, que regulamenta a Política Agrícola, e em outras normas que, igualmente, têm evidente interface com a preservação dos recursos hídricos. Especificamente, da *Política Nacional de Recursos Hídricos*, instituída pela Lei 9.433, de 08.01.1997, deflui que a *preservação dos recursos hídricos* (para assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade e quantidade adequados aos respectivos usos, a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos) é assunto que concerne à Política Nacional de Recursos Hídricos, à qual cabe indicar os meios para a articulação com as políticas públicas ambientais e de **uso do solo**.

Por conseguinte, neste contexto, é inconcebível acreditar que a preservação se dá pelo estabelecimento da metragem máxima de cem metros para a área de preservação permanente. Garantido um mínimo de proteção às faixas marginais do reservatório, não se pode desprezar eventuais usos conservativos da área, o direito de acesso à água, o desenvolvimento ou aproveitamento de atividades produtivas no entorno e a representatividade de córregos e nascentes.

Assim, no cumprimento da obrigação legal estabelecida no art. 4º, §6º, do Código Florestal, não se pode descartar os parâmetros técnicos e a realidade local para se adotar uma postura extremamente legalista, aplicando-se, de forma literal, a exigência de 100 m (cem metros); ora, isso contraria ou pode contrariar os pressupostos legais que condicionam a matéria.

O próprio regulamento – Resolução CONAMA 302/02, arts. 3º, I, §§ 1º e 4º – permite a implantação de área de preservação permanente no entorno de reservatórios artificiais destinados à geração hidroelétrica em faixa variável, entre 30 (trinta) e 100 m (cem metros), considerando-se as características ambientais da bacia hidrográfica, o uso múltiplo das águas, o uso e a ocupação do solo no entorno e o impacto ambiental causado pela implantação do reservatório.

## ***II.2 Qualidade impositiva da norma***

Como visto, é inquestionável o dever legal de criar área de preservação permanente no entorno de reservatório – art. 4º, § 6º, do Código Florestal.

Todavia, no que se refere aos limites dessa área de preservação permanente, cabe observar que sua validade pode ser questionada em juízo, visto que a atual norma regulamentadora (Resolução CONAMA 302/02) – como sua antecessora (Resolução CONAMA 004/85) – padece de suspeição e mesmo de vício de ilegalidade e inconstitucionalidade.

Vale dizer: a obrigação legal de criar área de preservação permanente no entorno de reservatório não se reveste de qualidade impositiva plena, visto que lhe falta regulamentação válida e eficaz.

Com efeito, as leis e os deveres jurídicos por elas criados dependem, na maioria das vezes, de complementações ou regulamentações para produzirem efeitos jurídicos. É o caso dos arts. 2º, alínea “b”, e 4º, § 6º, do Código Florestal, cuja qualidade impositiva está sujeita a regras especiais.

Vale lembrar que a fixação do início de vigência da lei deve ser buscada primeiramente nela própria, quando o estipula em disposição especial<sup>12</sup>.

Quando a lei depende de regulamentação, pelo Poder Executivo, sua vigência se considera suspensa, até que o decreto executivo seja expedido, porque a necessidade de regulamentação opera como uma condição suspensiva à força obrigatória da lei.

Por outro lado, é evidente que, se não toda a lei, mas apenas uma parte exige regulamentação, somente esta tem a sua eficácia suspensa até a publicação do respectivo decreto, pois que, no mais, nenhum obstáculo existe a que de pronto a lei no seu conjunto adquira força obrigatória.

Portanto, em rigor, a *vacatio legis* não se verifica apenas durante o prazo que, para o início de sua vigência, fixe a própria lei, ou lei outra que se refira à anterior, ou alguma disposição de caráter geral. Verifica-se, também, em todos os casos nos quais as normas legais, para serem executadas, precisam ou reclamam a criação de normas complementares, suplementares ou regulamentares. Até a superveniência destas últimas, a lei, apesar de publicada, não começa a produzir efeitos obrigatórios.

Em tal contexto, e à vista da evolução legislativa na matéria, conclui-se que as áreas de preservação permanente ao entorno dos reservatórios foram criadas com o Código Florestal (Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965),

---

<sup>12</sup> Trata-se de duas hipóteses. Ora estatui que começa a vigorar na sua mesma data de publicação, caso em que não ocorre qualquer tempo intermediário, produzindo seus efeitos no mesmo dia em que é estampada no Diário Oficial, e a partir de então sujeitando todos os indivíduos ao seu império. Ora estabelece uma data especialmente designada como o momento inicial da sua eficácia, caso em que não há cogitar de nenhuma regra abstrata ou teórica, senão de aguardar a chegada do *dies a quo*. A escolha de uma ou outra determinação é puramente arbitrária para o legislador, que se deixa naturalmente levar por motivos de conveniência.

que passou a ter eficácia – no que **não** dependia de regulamentação – 120 dias após a data de sua publicação (art. 50).

Assim, mesmo para os reservatórios de água implantados após a edição do Código Florestal, mas antes do advento da regulamentação das hipóteses previstas no art. 2º, alínea "b", não era ainda possível exigir o respeito às áreas de preservação permanente.

Faltava, pois, o necessário regulamento, que viria a existir somente em 1985, com a edição, pelo CONAMA, da Resolução 004/85, tornando, daí em diante, exigível a restrição.

Contudo, a qualidade impositiva da norma seria plena, se não fossem os vícios de ilegalidade e inconstitucionalidade de seu regulamento, consubstanciado no abuso do dever-poder de regulamentar e na limitação indevida e ilegítima do direito de propriedade<sup>13</sup>.

Com efeito, a delegação de uma suposta *competência normativa* ao órgão administrativo integrante do SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – SISNAMA foi para **estabelecer normas, critérios e padrões** nas matérias explicitadas nos incisos I, VI e VII do art. 8º da Lei 6.938/81, *taxativamente*<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> É livre de qualquer dúvida que, no teor dos arts. 5º, II, 84, IV e 37 da Constituição, só por força de lei se regula *liberdade e propriedade*; só por lei se impõem *obrigações de fazer ou não fazer*. Vale dizer, restrição alguma à liberdade ou à propriedade pode ser imposta se não estiver previamente delineada, configurada e estabelecida em alguma lei. Com efeito, somente para cumprir os comandos legais pode o Executivo expedir decretos e regulamentos. A finalidade básica da competência regulamentar é produzir normas requeridas para a execução das leis, quando estas demandem uma atuação administrativa dentro de um espaço de liberdade que exige regulação ulterior, a bem de uma aplicação uniforme da lei. A natureza de tais atos consiste em um dever jurídico de proceder a uma delimitação administrativa interna da esfera de discricionariedade que da lei resultava para a Administração, no intuito de assegurar a imposição de um comportamento uniforme perante situações iguais.

<sup>14</sup> Nos termos do art. 6º, II, e do art. 8º da Lei 6.938/81, bem assim do art. 7º do Decreto 99.274, de 6 de junho de 1990, que se propôs a regulamentar referida Lei, o CONAMA é órgão consultivo e deliberativo. É, conforme assinala Maria Luiza Werneck dos Santos, "consultivo para assessorar, estudar e propor ao Conselho do Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente". No aspecto deliberativo: "O *caput* do art. 6º, II - que conceitua o núcleo da sua competência - diz caber ao CONAMA '*deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida*'. (Considerações Sobre a Competência Normativa do IBAMA. São Paulo: RT/Fasc. Civ., v. 799, maio 2002, p.77-87).

O art. 14, II e parágrafo único, do Decreto 99.274/90, que andou a regulamentar a mencionada Lei 6.938/81, deixa bem claro que essas normas e padrões *consustanciam parâmetros de emissão, ejeção e emanção de agentes poluidores*.

Está evidente que a palavra "normas" foi empregada, em todos esses dispositivos, com significado análogo ao de "critérios" e "padrões". Trata-se, pois, de *normas técnicas* que fixam padrões reguladores de procedimentos a serem adotados pela Administração Pública na análise, implantação e operação de atividades.

Nesta esteira, dispõe o art. 4º do Decreto 89.336/84, ao remeter ao Conselho Nacional do Meio Ambiente o estabelecimento de *normas e critérios* para o **uso dos recursos ambientais existentes nas reservas ecológicas**.

Essa competência delegada ao CONAMA consubstancia, assim, *atribuição de natureza técnica*, de fixação de índices e parâmetros técnicos, a serem propostos por especialistas, peritos na matéria, pois, de fato, minúcias de caráter técnico não são próprias dos textos legislativos.

Por conseguinte, não restam dúvidas de que a competência delegada ao CONAMA não consubstancia uma *competência normativa* destinada a inovar na ordem jurídica, seja impondo obrigações, seja instituindo direitos ou estipulando sanções: isto seria inconstitucional.

Aliás, não pode o CONAMA editar norma que implique intervenção na *liberdade* ou *propriedade* do cidadão, porque essa matéria está reservada à lei, em razão do princípio da legalidade consagrado no art. 5º do Estatuto Fundamental. Além disso, a Carta de 88 revogou expressamente todas as normas delegadoras de competência normativa, no teor do disposto no art. 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Luiz Roberto Barroso, ao examinar tão relevante tema, averba que o art. 25 do ADCT consubstanciou uma clara tomada de posição em relação aos abusos que se praticaram no regime constitucional anterior e figura como uma espécie de interpretação autêntica do texto constitucional em vigor, em que o próprio constituinte cuidou de remarcar que as delegações não mais seriam toleradas. E conclui o eminente constitucionalista: *"...jamais se poderá interpretar a competência atribuída por lei a uma autoridade administrativa como uma delegação legislativa, isto é, como a transferência pelo Congresso Nacional, em caráter primário, do poder de ditar regras sobre a matéria. E mesmo a competência normativa secundária do agente público é limitada, porque o poder regulamentar pleno é privativo do Chefe do*

Um dos princípios basilares do Estado Democrático de Direito é o **princípio da legalidade**, consagrado no art. 5º, II, da Constituição Federal, pela expressão clássica "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

Veja-se, desde logo, que o texto constitucional diz expressamente “lei” e não qualquer outro ato normativo, como, por exemplo, resoluções e portarias. Nem mesmo os decretos podem estar fora e acima da lei<sup>16</sup>.

A DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, de 1948, em seu artigo XXIX, item 2, estabeleceu que: *No exercício de seus direitos e liberdades, toda pessoa estará sujeita apenas às limitações determinadas pela lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem, e de satisfazer às justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática*<sup>17</sup>.

Por esses fundamentos, a doutrina já apontava a incompatibilidade da Resolução CONAMA 004/85 com a Constituição Federal, bem como sua ilegalidade, tendo sido, como visto, ab-rogada tacitamente pela Lei Federal 9.985/00 e, posteriormente, revogada de maneira expressa pela Resolução CONAMA 303/02.

Não obstante, o CONAMA, ao editar a Resolução 303/02, incorreu praticamente nos mesmos vícios da norma antecessora, regulamentando as áreas de preservação permanente descritas no art. 2º. do Código Florestal além dos

---

*Poder Executivo (CF, art.84,IV)*" (Temas de Direito Constitucional, *Apontamentos sobre o Princípio da Legalidade*, Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p.165-188, 176).

<sup>16</sup> Lei, como destaca Luiz Roberto Barroso, *não é qualquer ato de vontade emanado dos agentes públicos estatais, mas, ao revés, identifica uma peculiar espécie normativa, dotada de caráter geral e abstrato, normalmente produzida no órgão de representação popular, isto é, o Legislativo* (ob. cit., p. 166).

<sup>17</sup> Nesse sentido, Carlos Ari Sundfeld afirma que “*só a lei pode definir e limitar o exercício dos direitos individuais. O interesse individual só cede ante interesses públicos e estes são estabelecidos pela lei, não pela vontade isolada do príncipe.... Com isso os cidadãos se submetem ao governo da lei, vale dizer, têm seus deveres regulados por uma norma geral e abstrata, emanada da Assembléia de seus representantes*” (*Fundamentos de Direito Público*. 3ªed.. São Paulo: Malheiros, 1997, p.46). Arrematando o assunto, pontifica Celso Antonio Bandeira de Mello: “*Vale dizer, não lhe é possível expedir regulamento, instrução, resolução, portaria ou seja lá que ato for para coactar a liberdade dos administrados, salvo se em lei já existir delineada a contenção ou imposição que o ato administrativo venha a minudenciar*” (*Curso de Direito Administrativo*, 14ª ed., São Paulo: Malheiros, 2002, p. 85-86).

limites das hipóteses nele previstas, com evidente abuso de seu poder (dever) regulamentador.

No que pertine especificamente às áreas de preservação permanente ao entorno de reservatórios, o art. 4º, § 6º, do Código Florestal, na inovadora redação dada pela Medida Provisória 2.166/01, condicionou expressamente a sua aplicação à edição pelo CONAMA de uma resolução, que deverá definir os *parâmetros* e os *regimes de uso*.

Com base nessa disposição legal, foi editada a Resolução CONAMA 302/02, que estabeleceu os parâmetros, as definições e os *limites* para as Áreas de Preservação Permanente de reservatório artificial e instituiu a elaboração obrigatória de plano ambiental de conservação e uso do seu entorno (art. 1º).

Ora, o art. 4º, § 6º, do Código Florestal, na redação dada pela Medida Provisória 2.166/01, não atribuiu competência ao CONAMA para definir os *limites* das áreas de preservação permanente; esta matéria, como já dito, é reservada somente à lei; até porque, ao se entender o contrário, estar-se-ia instituindo uma forma de delegação vedada pela Constituição<sup>18</sup>.

Confirma-se, mais uma vez, que a competência atribuída ao CONAMA pelo art. 4º, § 6º, da Lei 4.771/65, na redação dada pela Medida Provisória 2.166/01, não consubstancia uma atribuição normativa destinada a criar os *limites* das áreas de preservação permanente no entorno de reservatórios, gerando um dever ao particular ou uma restrição à propriedade.

---

<sup>18</sup> Realmente, conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, "...disciplinar certa matéria não é conferir a outrem o poder de discipliná-la. Fora isto possível, e a segurança de que 'ninguém poderá ser obrigado a *fazer* ou *deixar de fazer* alguma coisa senão em virtude de lei' deixaria de se constituir em proteção constitucional. Em suma: não mais haveria a garantia *constitucional* aludida, pois os ditames ali insculpidos teriam sua valia condicionada a decisões infraconstitucionais, isto é, às que resultassem do querer do legislador ordinário...É dizer: se à lei fosse dado dispor que o Executivo disciplinaria, por regulamento, tal ou qual liberdade, o ditame assecutorário de que 'ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei' perderia o caráter de garantia constitucional, pois o administrado seria obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa *ora* em virtude de *regulamento*, *ora* de lei, ao líbito do legislador, isto é, conforme o legislador ordinário entendesse de decidir. É óbvio, entretanto, que, em tal caso, este último estaria se sobrepondo ao constituinte e subvertendo a hierarquia entre Constituição e lei, evento juridicamente inadmissível em regime de Constituição rígida...Por isto, a lei que limitar-se a (pretender) transferir ao Executivo o poder de ditar, por si, as condições ou meios que permitem restringir um direito configura delegação *disfarçada*, inconstitucional. Deveras: as funções correspondentes a cada um dos Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) são, como regra, indelegáveis" (Ob. cit., p. 317/318).



Não cabe ao regulamento *definir por si mesmo as condições ou requisitos ao nascimento do direito material ou ao nascimento da obrigação, dever ou restrição*<sup>19</sup>, inovando, nesse sentido, na ordem jurídica.

Por derradeiro, a nova Resolução, no máximo, poderia esclarecer os *parâmetros técnicos* relativos ao manejo das áreas de preservação permanente no entorno de reservatórios.

Infelizmente, isso não ocorreu, tendo a Resolução 302/02 definido os *limites* dessas áreas (arts. 1º e 3º), o que configura a criação de uma condição essencial para o nascimento de uma severa restrição do direito de propriedade<sup>20</sup>. Fica assim bem claro que ela extrapola a lei.

Portanto, a exigência do cumprimento do dever legal inscrito no art. 4º, § 6º, do Código Florestal, pode ser sustada, via judicial, já que sua imposição, nos termos do regulamento estabelecido pela Resolução CONAMA 302/02, implica violação do direito fundamental à propriedade e à liberdade de empreender.

Ademais, isso compromete as ações de gestão ambiental, já tão fragilizadas pela precariedade dos regulamentos decorrentes do nosso direito ambiental provisório, e ainda impõe à sociedade um regime de insegurança, no qual as regras se alternam a cada nova Medida Provisória ou a cada regulamento editado pelo Poder Executivo.

---

<sup>19</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello, *ob. cit.*, p. 320.

<sup>20</sup> Consagra-se, nos arts. 5º, II, 37, 84, IV, 170, parágrafo único, da Constituição, e art. 25, I, do ADCT, a aplicação plena do chamado princípio da legalidade. Com arrimo nesses postulados do nosso Direito Constitucional, Paulo Affonso Leme Machado, analisando norma de interesse ao caso sob exame, concluiu que a *Resolução nº 004/85 - CONAMA* – “foi votada e publicada, quando estava em vigor a *Emenda Constitucional 1/1969*. Ainda que a *Resolução* não se constitua em lei delegada, entretanto não foi à época inconstitucional, pois não se havia reservado expressamente para o Poder Legislativo tratar de 'direito de propriedade'. Por isso, como Conselheiro do CONAMA, votamos favoravelmente à aprovação da resolução. Contudo, diferente é o enfoque jurídico a ser dado a essa resolução com o advento da *Constituição Federal de 1988*” (*Estudos de Direito Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 125). A respeito, e no mesmo sentido, Luis Carlos Silva de Moraes in *Código Florestal Comentado*. 2ª ed.. São Paulo: Atlas, 2000, p. 44; e Juraci Perez Magalhães in *Comentários ao Código Florestal: doutrina e jurisprudência*. 2ª ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira. 2001, p. 61.

<p style="text-align: center;"><b>III – APLICAÇÃO DO ART. 4º, § 6º DA LEI FLORESTAL À USINA HIDROELÉTRICA PASSO FUNDO</b></p>
---

No caso em exame, outro fator a ser considerado é a aplicação da lei no tempo, pois as inovações legislativas, principalmente no que concerne a normas de ocupação do solo, tornam desconformes situações consolidadas sob o império da lei antiga. Daí surgem inúmeros questionamentos que, em última análise, refletem conflitos na aplicação da lei no tempo.

### ***III.1 Aplicação da lei no tempo***

No plano jusfilosófico é possível a generalização do princípio da não-retroatividade das leis, universalmente consagrado, vez que o efeito retroativo da lei traduz uma contradição do Estado consigo mesmo, porquanto que as relações e direitos que se fundam sob a garantia e proteção das suas leis não podem ser arbitrariamente destituídos de eficácia.

A lei só pode ter o propósito de estabelecer uma norma de disciplina a que as ações humanas pretéritas não podiam estar submetidas. Assim, o efeito retrooperante da lei traz um atentado à estabilidade dos direitos e violenta, com a surpresa da modificação legislativa posterior, o planejamento das relações e atividades humanas. Por isso, as leis não devem retroagir para alcançar as situações originadas e constituídas ao tempo da lei antiga.

Ademais, é oportuno considerar que os fatos sociais, econômicos e científicos evoluem incessantemente, ao passo que as leis fixam um momento dado, com as suas características e condições peculiares. Em termos gerais, o que foi válido em determinado tempo e lugar pode deixar de sê-lo em outro contexto.

O princípio da irretroatividade transportado do plano filosófico para o direito positivo converte-se em um preceito de *política legislativa*, que foi

incorporado, como regra geral, pelos arts. 5º, XXXVI, da Constituição Federal de 1988, e 6º da Lei de Introdução ao Código Civil <sup>21</sup>.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu que essa garantia constitucional se “*aplica a toda e qualquer lei infraconstitucional, sem qualquer distinção entre lei de direito público e lei de direito privado, ou entre lei de ordem pública e lei dispositiva*”<sup>22</sup>.

Em decorrência, quando uma lei entra em vigor sua aplicação é para o presente e para o futuro. Com efeito, não seria compreensível que, ao instituir uma nova legislação, criando um novo instituto ou alterando a disciplina da conduta social, o Poder Legislativo pretendesse ordenar o comportamento passado. Mais adiante, num futuro imprevisível, novos contextos poderão dar origem a novas leis. O passado é sempre passado.

Entretanto, a retroatividade é excepcionalmente permitida quando há expressa disposição legal e ressalvados, sempre, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada<sup>23</sup>.

Destarte, a lei velha, até o momento em que se extinguiu a sua eficácia, regulava todas as ações humanas. Sob o seu império tiveram nascimento direitos subjetivos individuais, criaram-se situações legais, constituíram-se posições jurídicas; em suma, pelos seus preceitos regulou-se a vida civil.

Instituída uma nova norma, por ela passam a ter origem outros direitos, dela surgem outras situações e, numa palavra, a vida social entra a pautar-se pelos seus ditames.

---

<sup>21</sup> O *caput* do art. 6º da Lei de Introdução do Código Civil (Decreto-Lei 4.657, de 04.09.1942) estabelece que a “Lei em vigor terá efeito **imediato** e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada” (g.n.). Tal formulação legislativa foi incorporada pela nossa Constituição de 1988, em seu art. 5º, XXXVI: “A Lei **não** prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

<sup>22</sup> STF – Pleno: RTJ 143/724, maioria. No mesmo sentido, STF, ADIn 493, rel. Moreira Alves, RTJ 143/274; e RE 198291-8 e 199021-0, rel. Min. Celso de Mello, DJU 14.03.1997.

<sup>23</sup> Neste sentido, José Afonso da Silva adverte que “a Constituição não veda a retroatividade da lei, a não ser da lei penal que não beneficie o réu. Afora isto, o princípio da irretroatividade da lei não é de Direito Constitucional, mas princípio geral de Direito. Decorre do princípio de que as leis são feitas para vigorar e incidir para o futuro. Isto é: são feitas para reger situações que se apresentem a partir do momento em que entram em vigor. Só podem surtir efeitos retroativos quando elas próprias o estabeleçam (vedado em matéria penal, salvo a retroatividade benéfica ao réu), resguardados os direitos adquiridos e as situações consumadas evidentemente” (Curso de Direito Constitucional Positivo. 15ª. ed.. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 435).

Dessa forma, a lei nova obriga a partir do dia de sua entrada em vigor. A obrigatoriedade da lei incide sobre todos os fatos e situações a que ela se refere. Notemos que ela incide, inclusive, *sobre os efeitos* dos fatos e situações anteriores à vigência da lei.

Isso é precisamente o que acontece com reservatórios construídos e em operação desde a época em que sequer existiam as áreas de preservação permanente, ou, pelo menos, a norma criadora não se revestia da qualidade impositiva plena.

De fato, sob império da legislação anterior, criaram-se situações legais, direitos subjetivos relacionados à utilização pelo Poder Público de terrenos reservados ou marginais ou à ocupação do entorno do reservatório por ribeirinhos, para fins residenciais ou para exploração agrícola, ou por particulares para fins de lazer, desenvolvimento de atividades agroindustriais etc.

Nessa linha, o Superior Tribunal de Justiça, ao apreciar direito adquirido de prosseguir na implantação de loteamento regularmente aprovado sob a égide da lei antiga, confrontando-o com as supervenientes exigências ambientais, ponderou, na esteira da doutrina e de jurisprudência dominantes, que “a propriedade, como direito real por excelência que é, até prova em contrário, opera *erga omnes*, podendo inobstante sofrer as injunções constitucionais cabíveis. Mas, esse poder de império não é absoluto, por isso a figura do abuso de poder no Estado de Direito. Daí a desapropriação com justa e prévia indenização”<sup>24</sup>, quando, evidentemente, se tem a necessidade de fazer cessar direito adquirido por motivos de interesse social ou de utilidade pública.

Nesse contexto, o art. 5º da Resolução CONAMA 302/02 deve ser interpretado de forma coerente às normas que lhe são superiores.

Bem de ver que o parágrafo único do art. 5º da Resolução CONAMA 302/02 obriga os empreendimentos que dispõem de licença de operação a seguir as exigências nela contidas<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Ministro Américo Luz, em voto proferido no Acórdão RMS n.º 602-RJ, unânime.

<sup>25</sup> "Art. 5º Aos empreendimentos objeto de processo de privatização, até a data de publicação desta Resolução, aplicam-se as exigências ambientais vigentes à época da privatização, inclusive os cem metros mínimos de Área de Preservação Permanente. Parágrafo único. **Aos empreendimentos que dispõem de licença de operação aplicam-se as exigências nela contidas**" (g. n.).

Ora, a licença é apenas uma declaração da Administração Pública reconhecendo o direito de empreender do titular da atividade, sendo renovável nos termos e de acordo com a legislação de regência da época do licenciamento, consoante estabelece a Resolução CONAMA 237/97.

Se sobrevier norma posterior alterando o conteúdo de uma exigência legal contida na licença outorgada, esta não só poderá, mas deverá ser alterada e renovada, seja para atribuir um novo dever ao empreendedor, seja para atribuir-lhe um novo benefício.

Destarte, sem olvidar da possibilidade de se acrescer novos condicionantes à licença ambiental, consoante expressamente permite o art. 19 da Resolução CONAMA 237/97, o art. 5º, parágrafo único, da Resolução CONAMA 302/02 deve ser interpretado como o *reconhecimento da existência de uma situação jurídica consolidada*.

Em outros termos, e no que atine ao caso em análise, deve-se reconhecer que a implantação de um reservatório, para o qual não era exigível a criação de áreas de preservação permanente, é uma situação jurídica consolidada. Neste caso, novas exigências só podem ser feitas ao empreendedor com base em lei, assegurado o respeito a eventual direito adquirido.

### ***III.2. Da contraposição do direito aos fatos***

Não se pode esquecer que o meio ambiente, como realidade histórica resultante da interação da espécie humana com o mundo natural, compreende todas as interferências do homem no meio físico.

Assim, antigas e expressivas obras humanas, como a UHE Passo Fundo, se olhadas sob a ótica do conhecimento científico e a legislação contemporânea, muito embora possam ter alterado desfavoravelmente o ambiente natural, integram hoje o ambiente construído, tendo agregado melhorias à nossa sociedade; e, cabe lembrar, foram feitas nos termos dos preceitos legais vigentes

---

à época, estando apenas em desconformidade com o avanço tecnológico expressado pelas atuais regras jurídicas.

Assim sendo, na interpretação da lei, o exegeta não pode desconsiderar esses fatos passados, certo que a construção do reservatório se deu sob uma realidade jurídica distinta da atual, e que, não obstante, produziu seus efeitos legais, mesmo que acompanhada de danos ambientais que, à época, não estavam presentes nem à consciência dos responsáveis nem à da comunidade.

Paradoxalmente, pareciam vir ao encontro das expectativas e anseios da sociedade de então, fascinada pelo ideal do progresso.

No caso da UHE Passo Fundo, quando da demarcação da poligonal de desapropriação dos imóveis necessários à construção do reservatório de água, isto em fins dos anos 60 e início dos anos 70, somente foi prevista a possibilidade de desapropriação das áreas circunscritas na poligonal do espelho de água; ou seja, somente aquelas existentes até o limite onde a água poderia chegar no caso de uma cheia excepcional (cota *máximo maximorum*).

Naquela época, não era previsto nem permitido a desapropriação para criação de área de preservação permanente, até porque a legislação ambiental não o previa nem o exigia.

Vale ressaltar que anteriormente, quando apenas se desapropriava a terra necessária para formação do lago artificial, impunha-se à propriedade limdeira o ônus da preservação.

Isso foi corrigido pela Medida Provisória nº 2166-67, de 24.08.01, que, dando nova redação ao art. 4º do Código Florestal, estabeleceu em seu § 6º que, na *implantação* de reservatório artificial, é obrigatória também a desapropriação ou aquisição, pelo empreendedor, das áreas de preservação permanente em seu entorno, já que são gravosas para o proprietário limdeiro ao reservatório, que nada tinha a ver com o empreendimento.

Evidentemente, os empreendimentos antigos, cuja fase de implantação já foi superada, não são obrigados a adquirir as áreas de preservação permanente, recaindo esta restrição sobre a propriedade confinante ao reservatório (limitação administrativa), respeitado, é claro, eventuais direitos adquiridos relativos à ocupação dessas propriedades.

Ademais, as edificações regularmente construídas e as outras ocupações efetivadas no entorno do reservatório da Usina Hidroelétrica Passo Fundo sob a égide da lei antiga, embora estejam em desconformidade com a nova lei de preservação das margens, constituem direito adquirido, tal qual ocorre com as edificações urbanas perante a edição de uma nova lei de uso de solo.

Em reforço, vale lembrar que a Constituição de 1988, ao fixar uma política de proteção ao ambiente, não suprimiu o direito de propriedade, apenas estabeleceu limitações para vigorarem no futuro.

Além do mais, a Administração Pública deve ser um esteio de segurança e não pode, de modo algum, estar a todo momento afirmando e negando, permitindo e proibindo favores e benefícios, sob pena de infringir o princípio da estabilidade das relações jurídicas.

“As mutações de orientação, ou de jurisprudência administrativa, não podem afetar os atos de definitiva constituição, que já se integraram no patrimônio jurídico de seus destinatários”<sup>26</sup>. “Com efeito, tudo aquilo que acede ao solo passa, por via de regra, a ser objeto do direito de propriedade sobre a construção, ainda que apenas iniciada. E esse direito não pode ser atingido por ato administrativo que, com base em legislação nova, vise a revogar a autorização em virtude da qual se praticaram os atos necessários a que ele surgisse”<sup>27</sup>.

De outro lado, as antigas atividades e obras devem adequar-se, sempre que possível, às supervenientes exigências ambientais, assim como ocorre nas áreas de saúde, segurança do trabalho, com normas de trânsito e outras normas de ordem pública, que podem alcançar os efeitos de atos, fatos e direitos verificados sob o império da norma anterior.

No caso dos proprietários lindeiros ao reservatório, eventual direito adquirido não permite a execução de novas intervenções nas áreas de

---

<sup>26</sup> Caio Tácito, in *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas. 114/469, 1973.

<sup>27</sup> Ministro Moreira Alves, em voto proferido no Acórdão RE no. 85.002-SP. No mesmo sentido, STJ, 2ª Turma, rel. Min. Américo Luz, Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 90/0009180-2, RJ, v.u., decisão de 16.12.1991, publicada no *DJ* de 23.03.1992, p. 3.466, e na *Revista do STJ*, fev. 1992, p. 195 a 209; também RE 85.002-SP (STF).

preservação permanente, permanecendo engessada a edificação que se situar em área não edificável (*non aedificandi*). Toda e qualquer nova construção ou uso do solo deverá sujeitar-se ao novo regime jurídico, que deixou ultrapassado o anterior.

E, no que se refere à Concessionária, não se pode desconsiderar que a preservação do reservatório de água depende da proteção das suas margens. No mínimo, há um duplo interesse nessa preservação: (i) para fins de geração de energia elétrica e outros usos permitidos em lei; (ii) para fins de proteção do recurso água, enquanto bem ambiental. Esse é o progresso social insculpido nas normas ambientais.

Além disso, os interesses empresariais e os sociais, no caso concreto, são recíprocas e complementares: se a comunidade tem direitos, tem igualmente deveres para com essas áreas.

Diante disso, impõe-se como solução a adoção de técnicas de engenharia, de forma a conciliar eventuais direitos adquiridos de propriedades lindeiras, visto que se está tentando adequar uma situação passada e já consolidada a uma nova regra, visando a prevenir ou remediar os possíveis e eventuais efeitos negativos, como a incidência de processos erosivos e o assoreamento dos reservatórios de água.

Neste caso, o Estado, a sociedade e a Empresa devem levar em consideração os aspectos ambientais e socioeconômicos, em discussão que envolva todos os atores sociais.

Deverão ser tomadas decisões e adotadas medidas concretas com vistas à solução do conflito entre valores florestais, ocupação do solo, geração de energia e outros usos da água, todos importantes para se atingir uma sadia qualidade de vida.



## IV. CONCLUSÃO

Como amiúde foi discutido e assente, é inquestionável o dever legal de criar área de preservação permanente no entorno de reservatório – art. 4º, § 6º, do Código Florestal - incidindo essa obrigação sobre os novos empreendimentos, em razão da utilização de recurso hídrico para geração de energia elétrica.

Todavia, no que se refere à fixação dos limites dessa área de preservação permanente, cabe observar que pode ser questionada em juízo, pelo interessado, a validade da exigência feita pelo órgão ambiental (constituição de faixa de cem metros de preservação permanente), visto que a atual norma regulamentadora (Resolução CONAMA 302/02) - como sua antecessora (Resolução CONAMA 004/85) - padece de vício de ilegalidade e inconstitucionalidade, conforme exposto no desenvolvimento do parecer.

Para tanto, a Consulente pode utilizar-se do mandado de segurança, para defesa do seu direito líquido e certo de empreender, bem como de não ser constrangida a fazer alguma coisa ou a cumprir uma obrigação não prevista em lei<sup>28</sup>.

De qualquer forma, os antigos empreendimentos, como a *Usina Hidroelétrica Passo Fundo*, estão imunes a tal obrigação, por impossibilidade material na execução da norma, conforme a seguir sintetizado.

### ***IV.1. Inexigibilidade de criação de área de preservação permanente em faixa de cem metros no entorno de reservatório***

- a) Como visto anteriormente, as áreas de preservação permanente no entorno dos reservatórios foram criadas pelo Código Florestal de 1965, que passou a ter eficácia com a

---

<sup>28</sup> Cf. art. 5º, II, 170 e 176 da Constituição Federal de 1.988.

edição, pelo CONAMA, da Resolução 004/85; daí em diante, tornou-se exigível a restrição; exatamente nesse período, em que a lei não produziu efeitos por falta de regulamentação, foi construída e implantada a *Usina Hidroelétrica Passo Fundo*. Desse modo, o condicionamento inserto na Licença de Operação nº 2113/99-DL – mais de dez anos após a edição da Resolução CONAMA 004/85! –, e que diz respeito à obrigação de se manter uma faixa de cem metros no entorno do reservatório de água, mostra-se extemporâneo e de difícil execução material. *Ad impossibilia nemo tenetur*: ninguém está ou pode ser submetido ao impossível;

- b) Ora, não se pode exigir mais do que a situação jurídica permite ou a materialidade fática demonstre ser insuscetível de cumprimento. A teoria da lei de eficácia impossível ou de imposição inviável tem fundamento na lição aprendida nos estudos de Introdução à Ciência do Direito, segundo a qual a lei não pode ter um objeto impossível. A bem ver, o pensamento jurídico contemporâneo dirige-se particularmente, e cada vez mais, para o concreto, estando enraizado nas necessidades históricas e culturais. O direito deve ser tomado em sua objetividade imanente, absorvendo a diversidade dos casos concretos e dando-lhe soluções viáveis e prudentes, fora de critérios positivistas que têm sido seguidos indiscriminadamente. Desse modo, as áreas de preservação permanente, sua função e limites, não são expressões absolutas aplicáveis independentemente das condições e circunstâncias concretas da vida econômica, social e ambiental da sociedade.
- c) Assim sendo, e tendo-se em vista a realidade da consolidação de usos e ocupações no entorno do reservatório de águas da *Usina Hidroelétrica Passo Fundo*, a limitação administrativa prevista no art. 2º, alínea “b”, do Código Florestal, então regulamentada pela Resolução CONAMA 004/85, **restou impossibilitada e inexigível quanto a sua execução**. Configura-se, pois, materialmente impossível a aplicação de tal norma, apenas recaindo a restrição imposta por ela sobre as áreas confinantes ao reservatório e não ocupadas, com a

ressalva de que as ocupações e intervenções regularmente promovidas sob a égide da lei antiga constituem *direito adquirido e seus atos autorizativos são juridicamente perfeitos*.

- d) Ademais, vale repisar: quando apenas se desapropriava a terra necessária para formação do lago artificial, impunha-se à propriedade lindeira o respeito à faixa de preservação, à vista do que dispunha a Resolução CONAMA 004/85. Portanto, não cabia e não podia a Consulente intervir nas propriedades lindeiras ao reservatório de água, para manutenção de faixa de cem metros de área de preservação permanente, tal como constou na Licença de Operação nº 2113/99-DL e nas renovações subseqüentes; até mesmo porque não é proprietária desses imóveis, que estão fora da poligonal de terras objeto de desapropriação para formação do espelho de água.

#### ***IV.2. Inexigibilidade da desapropriação de área de preservação permanente***

- a) Com a edição da Medida Provisória 2166-67, de 24.08.01, que deu nova redação ao art. 4º, § 6º, do Código Florestal, a obrigação de desapropriação ou aquisição, pelo empreendedor, das terras para formação de áreas de preservação permanente no entorno de reservatórios incide somente na *implantação* de empreendimentos hidroelétricos., dentro das posições e limites legais que foram expostos acima.
- b) Daí a impossibilidade jurídica de aplicar a referida norma a empreendimentos já implantados e consolidados, até porque isso implicaria a repactuação do contrato de concessão e encargos para o Poder Público concedente, e, em última análise, afetaria os próprios interesses da sociedade, que conta com uma situação *de facto*.

- c) É de se ressaltar que novos empreendimentos hidroelétricos, por serem objeto de concessão federal referente aos aproveitamentos de potenciais hidroelétricos, podem dar ensejo à desapropriação, mediante declaração de utilidade<sup>29</sup>. Como bem se vê, havendo a necessidade de desapropriação de área para a execução de serviço público - no presente caso, executado mediante concessão -, a AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL deverá declarar a utilidade pública dessa área, que posteriormente será desapropriada, por meio de decreto expropriatório<sup>30</sup>. Neste caso, tratando-se de aquisição, por desapropriação, deve haver o pagamento do preço, pois, caso contrário, não haverá o negócio jurídico, nos exatos termos do art. 5º, XXIV, da Constituição Federal.
- d) Evidentemente, não cabe à Consulente – e está além de sua vontade –, o ato expropriatório; assim, em caso de se exigir a expropriação, os encargos inerentes a este ato recairiam nas contas do tesouro nacional e, por via reflexa, no bolso da sociedade. Tendo em mente a dimensão territorial desse país e os diversos reservatórios que se encontram na mesma situação em exame, não é difícil de se imaginar a dificuldade – ou, praticamente –, a impossibilidade material, por parte do Poder Concedente (União), de viabilizar a promoção da desapropriação de áreas particulares para formação de uma faixa de preservação permanente no entorno de reservatórios.
- e) Assim, **a regra do art. 4º, § 6º, do Código Florestal deve destinar-se aos novos empreendimentos, que podem incluir**

---

<sup>29</sup> Como nos ensina o renomado Professor Celso Antônio Bandeira de Mello: “A declaração de utilidade pública é o ato através do qual o Poder Público manifesta sua intenção de adquirir compulsoriamente um bem determinado e o submete ao jugo de sua força expropriatória. Podem expedi-la as seguintes entidades: União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios. Além deles, este poder, conforme o artigo 10 da Lei 9.074, de 7.7.1995, com redação dada pela Lei 9.648, de 27.5.1998, também foi atribuído à Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, no que concerne às áreas necessárias à implantação de instalações de concessionários, permissionários e autorizados de serviços de energia elétrica” (Curso de Direito Administrativo. 14ª edição. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 451).

<sup>30</sup> Nesse sentido é a letra da Lei 9.074, de 07.07.1995, alterada pela Lei 9.648, de 27.05.1998: “Artigo 10. Cabe à Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL declarar a utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, **das áreas necessárias à implantação de instalações de concessionários, permissionários e autorizados de energia elétrica**” (g. n.).

as áreas de preservação permanente na poligonal de terras objeto de aquisição ou desapropriação para formação do novo reservatório.

- f) Com relação aos antigos reservatórios construídos anteriormente à legislação atual, como é o caso da Usina Hidrelétrica Passo Fundo, há que se reconhecer a existência de uma situação jurídica consolidada, consubstanciada na poligonal de terras necessária para formação do reservatório, então desapropriada nos termos da legislação à época em vigor (ato jurídico perfeito); e, naquela época, não era previsto e nem exigível a criação de áreas de preservação permanente. Neste caso, **a condicionante inserta nas duas últimas Licenças de Operação n°s 2370/03-DL e 5853/03-DL não pode ser implementada, por falta de amparo legal e possibilidade material**, ou seja, por ausência de ato declaratório de utilidade pública pelo Poder Concedente e em razão da ocupação por terceiros dos imóveis lindeiros, consubstanciado em direito adquirido de terceiro.

Sem prejuízo das conclusões anteriores, é sabido que ações corretivas podem ser levadas a efeito visando à adequação ambiental de uma situação existente; porém, eventuais medidas deverão respeitar direitos adquiridos.

Com efeito, o que interessa é a proteção ambiental efetiva no entorno do reservatório e em suas ilhas, de forma a assegurar o uso múltiplo de suas águas, conforme preceitua a Política Nacional de Recursos Hídricos.

Neste sentido, as ações propostas no *Plano de Uso e Ocupação das Águas e Entorno do Reservatório* da Usina Hidrelétrica Passo Fundo, notadamente no seu item 5, constituem em verdadeiro avanço, por implementar medidas que atendem exatamente essa finalidade<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Elaborado pela consultante e aprovado pelo órgão de meio ambiente do Estado do Rio Grande do Sul.

Enfim, deve-se buscar a conciliação entre os usos conservativos da área, o direito de acesso à água, o desenvolvimento de atividades produtivas no entorno e outras modalidades de aproveitamento e uso das águas, valorizando, pela gestão participativa do reservatório, o interesse da coletividade, além da própria USINA HIDROELÉTRICA PASSO FUNDO.

É o parecer.  
São Paulo, 30 de junho de 2004.

**Édis Milare**

Consultor jurídico em meio ambiente  
OAB/SP 129.895

**Márcio Silva Pereira**

Consultor jurídico em meio ambiente  
OAB/SP 155.228