

**CENTRO DE ESPECIALIZAÇÃO, APERFEIÇOAMENTO
E EXTENSÃO – CESAPE/UNICEUB**

**Lagos artificiais urbanos consolidados: efetivação de suas áreas
de preservação permanente e o Direito de Propriedade. O caso do
Lago Paranoá de Brasília**

Etelvino Veríssimo da Silva

EDELVINO VERÍSSIMO DA SILVA

RA.: 5000185/6

Lagos artificiais urbanos consolidados: efetivação de suas áreas de preservação permanente e o Direito de Propriedade. O caso do lago Paranoá de Brasília

Monografia apresentada ao CESAPE/UNICEUB, junto ao Departamento de Pós-graduação como pré-requisito para obtenção *do grau de especialista em Direito Ambiental*, sob a orientação do Prof^o. Ubiracy Araújo

Brasília, novembro de 2006.

DEDICATÓRIA

À Selma, Moana, Lauana e Maiara, com muita esperança no sucesso de seus estudos acadêmicos e a Eduardo, presente de Deus, DEDICO.

AGRADECIMENTOS

A Dálio Ribeiro, por suas lições e encorajamento.

A meu orientador, Prof^o Ubiracy Araújo, por recepcionar esta monografia.

À Prof^a. Mágda Lúcio por suas lições sobre método.

RESUMO

A presente monografia detectou a necessidade de alteração do Artigo 2º do Código Florestal (Lei nº. 4.771, de 15 de setembro de 1965), que recepcionou Áreas de Preservação Permanentes (APPs) de corpos d'água lânticos naturais e artificiais, tais como as lagoas e lagos ou reservatórios d'água artificiais urbanos e rurais, respectivamente, denominadas pela doutrina como APPs Legais. Já o artigo 3º considerou ainda de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação declaradas pelo poder público, consideradas portanto pela doutrina como APPs administrativas. As APPs legais, com efeito, não são onerosas face às limitações genéricas e de interesse público, por isso não suportam indenização, não ferindo o direito de propriedade consubstanciado na sua função socioambiental. Ao contrário, as APPs administrativas são onerosas e estão sujeitas à justa indenização para sua efetivação em propriedades determinadas. Nesse caso, o fato de o art. 2º ter recepcionado as APPs dos lagos artificiais urbanos como APPs legais, fez com que o legislador incorresse em equívoco, o que merece indispensável correção, passando esta modalidade de APP a ser elencada no art. 3º da citada lei. Com essa correção de locação no artigo 3º dessa modalidade de APP, os proprietários de imóveis urbanos adjacentes a reservatórios artificiais urbanos, cujos limites alcançam a lâmina d'água do reservatório, para disposição desse espaço como APP (30 m.), passam a ter a possibilidade de ser indenizados, por tratar-se de restrição administrativa onerosa. Esta monografia enfocou a necessidade de alteração do Código Florestal por meio de dados e informações oriundas de revisão bibliográfica e de resultado de observações pessoais. Constatou, portanto, a necessidade de alteração da legislação ambiental, no tocante a letra "b" do artigo 2º do referido código.

Palavras-Chave: Área de Preservação Permanente; Reservatórios Artificiais Urbanos; Ocupações Humanas; Legislação Ambiental; Direito de Propriedade.

ABSTRACT

The present monograph detected the necessity of article's alteration on the article 2º of the Forest Code that received Permanent Areas of Preservation- APP(s)- of natural and artificial water bodies stopped, such as the urban and agricultural lagoons and lakes or artificial water reservoirs, respectively, called for the doctrine as legal APP(s). Already the article 3º still considered of permanent preservation the forests and too much forms of vegetation declared by the Public Power, considered, therefore, for the doctrine as administrative APP(s). The legal APP(s), with effect, are not onerous face to the generic limitations and public interest; therefore they do not support indemnity, not wounding the right of property consolidated in the socioambiental function. In contrast, the APP(s) administrative are onerous and citizens to the joust indemnity for its accomplishment in definitive properties. In this case, the fact of the article 2º had recepcioned the APP(s) of the urban artificial lakes as legal areas, made the legislator incurring into mistake, that it deserves indispensable correction, passing this modality of area to be displayed in the article 3º of the cited law. With this correction of location in the article 3º in this modality of APP, the urban proprietors of adjacent urban property and artificial reservoirs, whose limits reach the water blade of the reservoir for disposal of this space as APP (30meters), starts to have the possibility to being indemnified, because it is case of onerous administrative restriction. This monograph studied the importance of necessity of alteration in Forest Code by means data and deriving information of bibliographical revision and personal comments's result. It evidenced, therefore, the necessity of alteration in ambient legislation in moving to letter "b" of the article 2º of the related Code.

Key-words: Area of Permanent Preservation; Urban Artificial Reservoirs; Occupations Human beings; Environmental; Right of Property.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO, 1

CAPÍTULO I – SENTIDOS E DEFINIÇÕES, 6

1.1– Sentido da expressão *meio ambiente*. Aspectos e conceitos, 6

1.2- Definição legal de Meio Ambiente, 8

1.3- Sentido da expressão Ecologia, 9

1.4– Características de Área de Preservação Permanente – APP, segundo o Inciso II, § 2º, do art. 1º, do Código Florestal Brasileiro, acrescentado pela MP 2.166-67/2001, 11

1.5- Definição de Área de Preservação Permanente de reservatório artificial, segundo a Resolução 302/02 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, 12

CAPÍTULO II – O DIREITO DE PROPRIEDADE E A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL, 13

2.1 – Origem desse direito, 13

2.2 – O enfoque desse direito no ordenamento jurídico pátrio, 16

2.3 – A função socioambiental da propriedade, 20

2.4 – Função ambiental pública e privada, 22

CAPÍTULO III – AS MARGENS DOS CORPOS D'ÁGUA LÊNTICOS URBANOS COMO ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE, 24

3.1 – Considerações gerais sobre as Áreas de Preservação Permanente, 24

3.2 – Evolução conceitual, 24

3.3 – Algumas considerações sobre as APPs dos corpos d'água lântico, 26

3.4 – Classificação das APPs, 27

3.4.1 – Especificidades das APPs elencadas no art. 2º do Código Florestal, denominadas pela doutrina de APPs legais, 29

3.4.2 – Especificidades das APPs elencadas no art. 3º do Código Florestal, entendidas pela doutrina como APPs administrativas, 30

3.5 – Caráter administrativo das APPs resultante da aprovação de parcelamentos urbanos, 31

3.6 – Proposta de alteração legal da alínea “b” do artigo 2º do Código Florestal, 33

CAPÍTULO IV – LEGISLAÇÃO CORRESPONDENTE, 34

4.1 – Legislação Federal, 34

4.1.1 – Constituição da República Federativa do Brasil, 34

4.1.2 – Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965 – (novo Código Florestal Brasileiro), 34

4.1.3 – Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente), 36

4.1.4 – Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (Lei de parcelamento do solo urbano – uso e ocupação do solo), 37

4.1.5 – Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), 37

4.2 – Decreto Lei 3.365, de 21 de junho de 1941 (dispõe sobre desapropriação por utilidade pública), alterado pela Lei 4.132/62 (interesse social) e o Dec. Lei n 1.075/70 (imissão de posse *initio litis*), 38

4.3 – Autonomia do CONAMA em face do ordenamento jurídico brasileiro – art. 8º da Lei n. 6.938/81 (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente), 38

4.3.1 – Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, 38

4.3.2 – Caráter das Resoluções do CONAMA, 39

4.3.3 – Resolução 4/1985 do CONAMA (revogada pela Resolução 303/2002), 39

4.3.4 – Resolução 302/2002 do CONAMA, 39

4.3.5 – Resolução 303/2002 do CONAMA, 39

4.4 – Decisão do STF na ADIN 3540 de autoria do MPF/DF – pedido de suspensão da eficácia do art. 4º, §§ 1º ao 7º do Código Florestal, 39

4.5 – Lei Distrital 41, de 13 de setembro de 1989 (Lei de Política Ambiental do DF), 40

4.6 – Decreto Distrital 24.499, de 30 de março de 2004 (dispõe sobre o uso e ocupação do Lago Paranoá, de sua Área de Preservação Permanente e Entorno), 40

CAPÍTULO V – RESERVATÓRIOS ARTIFICIAIS URBANOS, 41

5.1 – Definição legal de reservatório artificial segundo a Resolução CONAMA 302/2002, 41

5.2 – Função dos reservatórios artificiais para as populações urbanas, 41

5.3 – Limites da APP dos reservatórios artificiais urbanos, 42

5.4 – Especificidade do inciso I, do artigo 3º dessa Resolução – (lagos situados em áreas urbanas consolidadas). E nas cidades emergentes, qual deverá ser a largura da faixa de APP ?, 44

5.5 – Plano ambiental de conservação e uso do entorno de reservatórios artificiais urbanos e rurais, como função socioambiental das APPs, 45

CAPÍTULO VI – O PROBLEMA DAS OCUPAÇÕES HUMANAS NA FAIXA DE PROTEÇÃO – APPs DOS RESERVATÓRIOS ARTIFICIAIS URBANOS, 48

6.1 – Principais cidades brasileiras com ocorrência desse problema, 48

6.2 – Ocupações tidas como transgressoras da Resolução CONAMA 302/2002, 48

6.3 – Cidades projetadas, aprovadas e registradas em Cartório Imobiliário que alcançam a lâmina d'água de reservatórios, 49

6.4 – A função ambiental e a função socioambiental da propriedade urbana (recepcionado no capítulo II, 2.3 e 2.4), 50

CAPÍTULO VII – ESTUDO DE CASO – LAGO PARANOÁ DE BRASÍLIA, 51

7.1 – História da formação de Brasília, 51

7.2 – A concepção e construção do Lago Paranoá, 54

7.3 – Função socioambiental do Lago Paranoá para a cidade de Brasília, 55

7.4 – Reflexos e conseqüências advindas das ações antrópicas na margem do Lago Paranoá – ocupação das margens, 56

7.5 – A margem do Lago Paranoá de Brasília como área de preservação permanente – APP, nos termos da Resolução 302 do CONAMA. A função ambiental desta APP para este corpo d'água, 58

7.6 – Usos praticados/permitidos na Resolução CONAMA 302 – Previsibilidade de ampliação e redução dos limites de APP, respeitando os 30 metros, conforme o § 1º de seu art. 3º, 61

7.6.1 – Projeto “Abraço no Lago Paranoá”. A CEB, CAESB e SEMARH, no período de 6 a 11/11/2000, praticaram rebaixamento de seu espelho d’água, 64

7.6.2 – Projeto “Vamos abraçar o Lago Paranoá”/2005, 65

7.7 – Alternativa de efetivação da APP: o enquadramento das APPs de reservatórios artificiais urbanos como restrição administrativa e passível de desapropriação, 66

7.7.1 – Desapropriação de parte dos imóveis, como alternativa para efetivação das APPs, 68

7.7.2 – Áreas públicas utilizadas em descumprimento ao Código Florestal e Resolução 302: impõe-se sua reivindicação e adequação de uso, 71

CONSIDERAÇÕES FINAIS, 72

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS, 74

ANEXOS, 76

ANEXO I, 76

ANEXO II, 80

ANEXO III, 81

INTRODUÇÃO

O nosso Direito Ambiental, embora característico da segunda metade do século XX, é produto da sociedade industrial. Surge, com efeito, em face da degradação ambiental provocada pelo uso intensivo e abusivo dos recursos naturais. A expansão econômica verificada após a Segunda Guerra Mundial, impulsionou consideravelmente a pressão sobre os recursos naturais do planeta, ainda mais, praticada sem se fazer acompanhar de preocupações e precauções advindas dos desequilíbrios e impactos gerados. Até então, o meio ambiente não era considerado como tendo um valor em si mesmo. O meio ambiente era constituído apenas por seus elementos. E, à medida que as conseqüências apareciam, tentava-se contorná-las, paulatina e setorialmente.

Entretanto, no conjunto das dificuldades experimentadas ao lidar com algo tão complexo e de conseqüências ainda desconhecidas, assistiu-se, nas últimas décadas, à emergência de um novo direito relativo à qualidade de vida, como direito fundamental do homem, direito de terceira geração, que reclama garantia a uma perspectiva solidária para a humanidade de agora e futura.

Sua categorização como de terceira geração é resultado de sua dimensão como direito difuso, obrigando-se à proteção da natureza em todos os aspectos essenciais, à qualidade da vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, impondo-se o alargamento da tutela estatal para gerenciá-lo. Traduz-se, assim, na prevalência dos interesses da coletividade sobre determinados direitos do indivíduo, como o direito de propriedade.

A partir da consideração de que vários elementos que compõem o meio ambiente estão na esfera privada, foi necessário enquadrar uma nova conformação do direito de propriedade, que não mais pode ser visto como direito absoluto, impondo-lhe atender à função socioambiental.

Nesse campo, a Constituição Federal de 1988, ao tempo que consagrou postulados do liberalismo econômico, livre iniciativa, propriedade privada e livre

concorrência, recepcionou também, imperativos da justiça social, dentre os quais, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito supra-individual, recepcionando para isso as Leis 6.938/81 (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente) e 4.771/65 (Código Florestal Brasileiro).

Desta forma, a Carta Magna vigente continua tutelando o direito de propriedade, mas numa ótica de submissão à ordem pública socioambiental, disposta nos artigos 5º, XXII, XXIII, 170, 182, § 2º, 184, § 2º, 186, II e 225. Esses preceitos constitucionais, impõem um equilíbrio entre o lucro privado e o proveito social, emergindo a função social como pressuposto para garantia do direito de propriedade e princípio basilar da ordem econômica e social.

Para efetivação desse pressuposto, a função socioambiental da propriedade dá legitimidade a certas interferências legislativas, administrativas e jurídicas, em face de que a propriedade e suas peculiaridades de uso, fruição e disposição do bem, devem submeter-se às conveniências sociais. Estas interferências vêm introduzindo no direito de propriedade, modificações ainda não recepcionadas pelos proprietários, dificultando com isso seus acatamentos de cunho ambiental.

Nesse contexto, um importante instrumento de gestão ambiental que visa à concretização da função socioambiental da propriedade são as Áreas de Preservação Permanente – APP, modalidade de preservação imposta ao proprietário. Dentre as diversas modalidades de APPs, foram eleitas neste estudo monográfico as APPs dos reservatórios artificiais urbanos, recepcionadas no artigo 2º, letra *b*, da Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965 (novo Código Florestal), regulamentado pela Resolução CONAMA n. 302, de 20 de março de 2002.

Como áreas protegidas, constituem uma forma de apropriação social do espaço, impondo a não intervenção de desenvolvimento econômico nos seus habitats, de maneira que as ações antrópicas são exceções, e caso haja, submetem-se ao plano ambiental de conservação e uso, previsto no art. 1º da citada resolução.

As modalidades de APPs relacionadas no art. 2º do Código Florestal, são consideradas APPs legais pelo só efeito desta lei, e por isso, não passíveis de indenização. As outras modalidades de APPs elencadas no art. 3º do mesmo código, são chamadas de APPs administrativas, pois para sua existência depende de ato declaratório do Poder Público, por isso, passíveis de indenização.

Entretanto, o § 6º do art. 4º, impõe ao empreendedor a obrigação de desapropriar ou adquirir as áreas de preservação permanente criada no entorno dos reservatórios artificiais. Essa obrigatoriedade legal estabelecida nesse parágrafo 6º, reflete numa inadequação locacional das APPs dos reservatórios artificiais recepcionadas no art. 2º, tidas como APPs legais não passíveis de indenização. A escolha desse problema, atual e relevante, está assentada nos questionamentos jurídicos que esses dispositivos de lei vêm sofrendo e causando dúvidas interpretações, ao se indagar se para efetivar as APPs aplicam-se as regras do art. 2º ou aplica-se o que estabelece o § 6º, do art. 4º, do citado estatuto.

Por isso, pretende-se nesta monografia estudar na doutrina, na legislação e nos julgados dos tribunais, se realmente pode-se afirmar a ocorrência de equívoco na recepção de APPs de reservatórios artificiais no art. 2º.

Para solucionar este problema, o trabalho monográfico sugere como proposta a alteração do Código Florestal por meio de lei, passando as APPs de reservatórios artificiais estabelecidas no art. 2º a ser recepcionadas no art. 3º, estabelecendo harmonia entre este artigo e o § 6º do art. 4º, que determina ao empreendedor público e privado a desapropriação ou aquisição de áreas destinadas (entorno dos reservatórios) às APPs.

Este trabalho monográfico observou diversidade de conflitos resultantes de ocupações irregulares nessas áreas de preservação permanente, principalmente nas principais cidades brasileiras consolidadas há muito tempo, como é o caso do Lago Paranoá, Brasília – DF.

Ressalta-se também a ocorrência de outras falhas na legislação tocante à recepção, definição e dimensionamento dessas APPs, que estabelecia a revogada

Resolução nº. 004 do CONAMA, de 18 de setembro de 1985, que considerava essas faixas de preservação como reservas ecológicas, impossibilitando, com isso, proteção jurídica e administrativa a esse espaço, além de demandar diversos questionamentos judiciais.

Para elaboração desta monografia, foi realizado levantamento de dados e informações oriundos de revisão bibliográfica e observações pessoais.

No primeiro capítulo, foram descritos os sentidos e definições dos entes relacionados.

O capítulo segundo enfocou o direito de propriedade nesse direito de terceira geração e descreveu a função social/socioambiental da propriedade urbana e rural e a função ambiental pública e privada, introduzidas, respectivamente, pelos artigos 182, § 2º, 186 e 225 da CF/88.

No capítulo terceiro tratou-se das margens dos corpos d'água lânticos urbanos como APP e trouxe a classificação tocante à disposição dessas áreas de preservação permanente segundo os arts. 2º e 3º do CFB, e, também, enfatizou que o poder público dá caráter administrativo às APPs de reservatórios artificiais urbanos ao aprovar projetos de parcelamentos de solo urbano e trouxe, ainda, sugestão de proposta de alteração do CFB, em seu art. 2º, alínea *b*.

Insere no capítulo quarto, está a relação da legislação ambiental, que ressaltou os dispositivos incidentes ao tema.

O capítulo quinto abordou a definição de reservatório artificial localizado em zona urbana consolidada, conforme a Resolução CONAMA 302/02 e seus limites; demonstrou a indefinição de APP para os novos projetos urbanísticos, e discorreu sobre o plano ambiental de conservação e uso do entorno desses corpos d'água dormentes como função socioambiental (§ 4º do art. 4º) da citada Resolução.

O capítulo sexto retratou a problemática das ocupações humanas nesse espaço, como ocupações transgressoras da Resolução 302, e relacionou algumas

idades que possuem setores ou bairros, cujos limites dos lotes alcançam a lâmina d'água desses reservatórios.

E por último, o capítulo sétimo foi reservado para o estudo de caso sobre o Lago Paranoá de Brasília, instalado na bacia hidrográfica do Rio Paranoá, que sedia a capital da República.

CAPÍTULO I - SENTIDOS E DEFINIÇÕES

1.1 – Sentido da expressão *meio ambiente*. Aspectos e conceitos

A expressão “meio ambiente” (*milieu ambiant*) foi, por pesquisa, empregada inicialmente pelo naturalista francês Geoffroy de Saint-Hilaire em sua obra *Études progressives d'un naturaliste*, em 1835, posteriormente perfilhada por Augusto Comte no seu *Curso de Filosofia Positiva* (SAINT-HILAIRE, COMTE *apud* MILARÉ, 2004, p. 77).

Não há consenso no meio dos especialistas do sentido da expressão *meio ambiente*. Integra a categoria daquelas cujo conteúdo é perceptível mais por intuição do que por definição, isso em razão da abundância e complexidade do que transmite. Para os juristas e operadores do direito, indispensável é formular e precisar noções relacionadas com sua tarefa de aplicador de normas jurídicas. Daí, impõe-se o exame da expressão nos mais variados sentidos e acepções (*ibidem*, p. 77).

A palavra *meio* e bem assim o vocábulo *ambiente* permeiam conotações diferentes, quer na linguagem científica quer na linguagem comum ou vulgar. Tem-se como significado de *meio*: na aritmética a metade de um inteiro; um contexto físico ou social; um insumo ou recurso de dada produção. Paralelamente, *ambiente* poderá representar um espaço topográfico territorial ou social, físico ou psicológico, natural ou até artificial. (NOVO DICIONÁRIO DA LINGUA PORTUGUESA, FERREIRA, 1996, pp. 1-1883).

Entende-se daí, não haver redundância na expressão *meio ambiente*, muito embora no sentido vulgar o vocábulo *ambiente* pode indicar o lugar, a fazenda, o recinto, a área que acomoda os seres vivos e coisas.

Entretanto, trata-se de expressão consagrada na língua pátria e utilizada pela doutrina, pelo ordenamento legal e recepcionada na jurisprudência dos egrégios tribunais.

Na linguagem científica, por *meio ambiente* entende-se “a combinação de todas as coisas e fatores externos ao indivíduo ou população de indivíduos em questão” (BERNARD *apud* MILARÉ, 2004, p. 78). Nessa acepção técnica tem-se pela constituição dos seres bióticos e abióticos relacionando-se em múltiplas variáveis, numa configuração real espacial.

Na concepção jurídica, acolhem-se duas perspectivas principais: estrita e ampla. Na visão estrita *meio ambiente* expressa o patrimônio natural e seu inter-relacionamento com o biótico, o que despreza tudo aquilo que não diga respeito aos recursos naturais. Na perspectiva ampla, o significado da expressão ultrapassa os limites ditados pela ecologia tradicional. O meio ambiente circunscreve toda a natureza original (natural) e a artificial, como também os bens culturais relativos. Essa concepção ampla delimita o tema: *meio ambiente natural* formado pelo solo, água, ar, energia, fauna e flora; *meio ambiente artificial* (ou humano), composto pelas edificações, equipamentos de natureza urbanística e demais alterações praticadas pelo homem. Noutras palavras, quer-se dizer que nem todos os ecossistemas são naturais. Da afirmação de (JONATHAN TURK E AMOS TURK *apud*, *ibidem*, p. 78) “Ecossistema é um sistema formado pelas interações de vários organismos individuais entre si e com seu meio ambiente físico”, de onde se depreende existirem ecossistemas sociais e ecossistemas naturais. Esta distinção vem sendo recepcionada nas teorias e práticas do Direito Ambiental.

Nessa perspectiva ampla, meio ambiente é a “interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas” (SILVA *apud*, *ibidem*, p. 78).

Numa visão apartada dos conceitos jurídicos e biológicos, é importante colher a definição de meio ambiente exposta por Ávila Coimbra, num contexto contemplativo das relações humanas com tudo que está à sua volta,

é o conjunto dos elementos abióticos (físicos e químicos) e bióticos (flora e fauna), organizados em diferentes ecossistemas naturais e sociais em que se insere o Homem, individual e socialmente, num processo de interação que atenta ao desenvolvimento das atividades humanas, à preservação dos recursos naturais e das características essenciais do entorno, dentro das leis da natureza e de padrões de qualidade definidos (COIMBRA, *apud*, *ibidem*, p. 79).

Tem-se aqui uma “definição descritiva” dada a complexidade da questão ambiental. Esta definição inova ao falar de “ecossistemas sociais”, expressão cunhada a partir da interação de Ecologia com outras ciências, antecipando o conceito de desenvolvimento sustentável. Mostra-se também bastante interessante ao enfatizar o fator *relações*, indispensável na constituição de meio ambiente, diferenciando-o do conceito de ecossistemas naturais. Das relações, com efeito, temos a matéria para o Direito, assim como para a Ética, devendo adicionar também as Ciências Sociais e outras ciências, como fator humano.

O estudo do meio ambiente não foi tarefa primaz do Direito, não obstante ser sua a responsabilidade de elevação dele à categoria dos bens jurídicos tutelados pelo ordenamento. Nessa matéria, ao contrário, vem o Direito a reboque de outras ciências e disciplinas. Contemporaneamente, fala-se numa visão *holística* do meio ambiente, na tentativa de, com isso, significar sua abrangência e multidisciplinaridade que a problemática ambiental tem requerido (MILARÉ, 2004).

1.2 – Definição legal de Meio Ambiente

Depreende-se dos ensinamentos acima, que a expressão *meio ambiente* recebe vários significados. A problemática ambiental solidificou-se na legislação brasileira e recebeu *status* constitucional em decorrência da crescente interferência no *habitat* natural dos ecossistemas, cujo modelo adotado, tem ocasionado um frenesi de mutações no meio ambiente, quiçá na justificativa de alimentar o mundo.

Assim, diante dos vários significados recebidos pela expressão *meio ambiente*, a definição legal é importantíssima, pois além de precisar mais seus contornos, caracteriza o *objeto* do Direito Ambiental.

A definição de meio ambiente na legislação pátria está inserida na Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), nos termos do Inc. I, do art. 3º: [...] *o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.*

Entende-se dessa definição a despreocupação com os aspectos e controvérsias científicas envolvidos na problemática ambiental, firmando-se posição e contornos voltados para os objetivos da Lei, daí uma definição no campo jurídico.

A Constituição Federal de 1988, não trouxe literalmente uma definição de meio ambiente, mas esboçou sua preocupação ao afirmar no *caput* do art. 225, que *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*. Esse esboço de conceituação é da mais alta importância no campo da aplicação da citada Lei de Política Ambiental, vez que delinea a questão patrimonial, a indispensabilidade de sua disponibilidade e a sustentabilidade futura. Para (MILARÉ, 2004, p. 81) “tanto a Lei 6.938/81 quanto a Lei Maior omitem-se sobre a consideração essencial de que o ser humano, considerado como indivíduo ou como coletividade, é parte integrante do mundo natural e, por conseguinte, do meio ambiente.”

Já para (MACHADO, 2003, p. 140), a definição dada pela Lei 6.938/81, é uma definição “ampla, pois vai atingir tudo aquilo que permite a vida, que a abriga e rege”. No entendimento de (ODUM *apud* MACHADO, *ibidem*, p. 140) estão abrangidos as comunidades, os ecossistemas e a biosfera.

1.3 – Sentido da expressão Ecologia

Cunhada em 1866 pelo biólogo e médico alemão Ernst Heinrich Haeckel (1834-1917), em sua obra *Morfologia Geral dos Seres Vivos*, o termo *ecologia* foi concebido a partir dos radicais gregos *oikos* (casa) e *logia* (estudo) (*ibidem*, p. 75)

Para (MILARÉ, 2004, p. 75) “Ecologia é, assim, o “estudo da casa”, compreendida em sentido lato como o local de existência, o entorno, o meio. É, na verdade, um ramo da moderna biologia, com foros de ciência, e dado como sinônimo de *Mesologia*”.

Devido à interação com outras ciências e seus avanços, o termo *ecologia* sofreu desdobramentos e adquiriu novos segmentos como *Ecologia humana*, *Ecologia social*, *Ecologia Urbana* e outras (ibidem, p. 75). Estas ramificações é o reflexo da preocupação do ser humano na tentativa de encontrar formas de como melhor utilizar os recursos ambientais evitando sua exaustão.

Aliado neste sentido, Nelson Mello e Souza assim define ecologia:

é a ciência que estuda as relações entre o sistema social, o produtivo e o de valores que lhe serve de legitimação, características da sociedade industrial de massas, bem como o elenco de conseqüências que este sistema gera para se manter, usando o estoque de recursos naturais finitos, dele se valendo para lograr seu objetivo econômico. O campo de ação da ecologia, como ciência, é o estudo das distorções geradas na natureza pela ação social deste sistema; seu objetivo maior é identificar as causas, no sentido de colaborar com as políticas no encaminhamento das soluções possíveis à nossa época. (SOUZA *apud* MILARÉ, 2004, p. 76)

Como se percebe, esta definição recepciona mais a ecologia social do que a ecologia como ramo das biociências. Segundo MILARÉ (2004), no tocante às atuais relações existentes no ecossistema planetário, pode-se dizer que seu conteúdo é bastante abrangente, pois supera a visão haeckeliana, escrita há um século e meio, pensando-se buscar uma ecologia holística, em que as relações são bastante perturbadas pela ação humana em face do equilíbrio do planeta Terra.

Mudar radicalmente o modelo de desenvolvimento antes adotado e ainda praticado pelo homem contemporâneo, no tocante à exploração de recursos naturais, é uma premissa que dificilmente poderá acontecer; entretanto, pelo que se depreende da definição de Nelson Mello e Souza, a “Ciência Ecologia” deve, para possibilitar o desenvolvimento sustentável, versar sobre a interação e relação entre a sociedade e o modelo de subtração de bens ambientais que se pratica (SOUZA *apud* MILARÉ, 2004, p. 76).

1.4– Características de Área de Preservação Permanente – APP, segundo o Inciso II, § 2º, do art. 1º, do Código Florestal Brasileiro, acrescentado pela MP 2.166-67/2001.

Temos neste inciso de Lei Federal, não uma definição, mas o apontamento de características de Área de Preservação Permanente – APP.: 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. Dessas características, é importante ressaltar: “*coberta ou não por vegetação nativa*”, entende-se que as APPs podem ser formadas por áreas não cobertas por vegetação natural, como é o caso de margens de cursos d’água formadas por rochedos, maciços de granitos e outros ambientes. Poder-se-á também subtrair destas características que as APPs recepcionadas no art. 2º (pelo só efeito desta Lei), que teve sua vegetação nativa substituída por vegetação artificial ou não, indispensavelmente são APPs. Nestas, deve o proprietário do imóvel onde se localizam, por iniciativa própria, ou pelo comando e controle do Poder Público e Ministério Público, curador ambiental, praticar às suas custas, sua recuperação e adequação.

As APPs exercem, por suas características, importância fundamental na preservação dos corpos d’água lênticos e lóticos, tanto nos artificiais como nos naturais. As APPs funcionam como barreiras que impedem a chegada abrupta dos sedimentos carregados pelas águas pluviais, evitando o assoreamento das nascentes e das calhas dos cursos d’água. Protegem a fauna endêmica e a migratória.

Já as áreas de preservação permanente dos lagos artificiais urbanos, tema desta monografia, exerce excepcional importância ao bem estar das populações. Esses corpos d’água lênticos, são concebidos e construídos com o fim principal de proporcionar o embelezamento da cidade, a amenização do clima, a prática de esportes, lazer e a desedentação animal.

1.5 – Definição de Área de Preservação Permanente de reservatório artificial, segundo a Resolução 302/02 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

A Resolução nº. 302, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, de 20 de março de 2002, no seu artigo 2º, inciso II, assim define Área de Preservação Permanente – APP de reservatório artificial.:

“II – [...] a área marginal ao redor do reservatório artificial e suas ilhas, 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.

CAPÍTULO II – O DIREITO DE PROPRIEDADE E A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL

2.1 – Origem desse direito

O instituto da propriedade teve origem no Direito Romano. Daí, pode-se dizer que a busca de individualização dos bens naturais teve começo em Roma. O sentido etimológico do vocábulo tem origem latina.

Para uns o vocábulo vem do latim *proprietas*, derivado de *proprius*, designando o que pertence a uma pessoa. Assim, a propriedade indicaria, numa acepção ampla, toda relação jurídica de apropriação de um certo bem corpóreo ou incorpóreo. Outros entendem que o termo propriedade é oriundo de *demare*, significando sujeitar ou dominar, correspondendo à idéia de *domus*, casa, em que o senhor da casa denomina *dominus*. Logo domínio *domínio* seria o poder que se exerce sobre as coisas que lhe estiverem sujeitas. (DINIZ, 2002, p. 105).

Numa consideração individualista, a expressão propriedade sofreu, uma evolução gradual a partir do século VII a.C. Com efeito, nota-se ausente nos textos romanos a definição de propriedade. A definição bastante conhecida e usual *proprietas est jus utendi et abutendi* foi mencionada já na Idade Média, no século XIV. (MIRANDA *apud* DORNELLES, 2002, p. 23).

É importante ressaltar que mesmo em Roma, no curso da evolução da expressão propriedade, fora sendo recepcionada diversas limitações como as tocantes ao direito de vizinhança e, em caráter social, a expropriação por utilidade pública. Exemplificando, destaca-se a servidão de passagem; a proibição de jorrar água por sobre terreno vizinho em grande quantidade; a supressão pelos imperadores do direito de propriedade no caso de desuso da terra (GODOY *apud* DORNELLES, 2002, 23).

No curso da Idade Média, ocorreu uma espécie de desintegração da propriedade assim entendida no Direito Romano, praticando numa mesma propriedade *superposição dominial*, existindo o proprietário de fato e o proprietário de direito. Essa dualidade de domínio serviu de base para a vassalagem, resultando no feudalismo um símbolo de poder (DORNELLES, 2002, p. 24).

Da Revolução Francesa, colheu-se a reunificação do domínio, ficando nas mãos do possuidor, elevando a propriedade ao patamar da liberdade e da igualdade, pilar estruturante da sociedade. Com isso, aboliu-se a propriedade simultânea, em que a pluralidade de detentores de domínio era vista como sinônimo de exploração (ibidem, p. 24). Assim, o uso exclusivo, passou a configurar o verdadeiro domínio, permitindo o direito de abusar da coisa ou mesmo destruí-la, assim também, a mobilização dos bens a fim de exploração econômica na forma de melhor rentabilidade (OST *apud* DORNELLES, 2002).

As doutrinas dos filósofos (MONTESQUIEU e LOCKE *apud* DORNELLES, 2002, p. 24), eram no sentido de justificação da propriedade. Locke com a teoria da especificação, argumenta que a passagem para a propriedade privada deu-se por meio da idéia de que:

Cada homem tem uma propriedade em sua própria pessoa, de modo que o trabalho do seu corpo e a obra de suas mãos são seus. Por conseguinte tudo quanto ele retire do estado em que a natureza o proveu e deixou, mistura-a com seu trabalho, transformando-a em sua propriedade. (Declaração dos Direitos do Cidadão, 1789 – o direito de propriedade é inerente à natureza humana).

OST *apud* DORNELLES (2002), ressalta a importante contribuição de Locke, dizendo que ele buscou propiciar a legitimação da apropriação à sobrevivência do homem, como um direito próprio e podendo dispor do produto de suas mãos, incorporando o trabalho como crédito para alcançar o título de propriedade. O trabalho do homem é computado como liberdade de ação e dele subtrai recursos da natureza, que lhe confere especificações e rendimento, podendo ser legitimamente reservados.

Entre os séculos XVI e XIX, os doutrinadores destacaram os elos de solidariedade que uniam os homens, mediante coisas compartilhadas (OST *apud* DORNELLES, 2002). Viu-se pois a passagem de um direito de fruição, a utilização para sobrevivência, pondo-se esta inserta num quadro de economia de subsistência, numa ideologia comunitária na Idade Média, dispondo da coisa livremente, isso num quadro de economia de mercado capitalista. Tem-se aqui novo enfoque da propriedade, passando de propriedades simultâneas, que solidarizava a comunidade, propiciando uma forma de conservação ambiental.

A observação de OST *apud* ibidem, no plano jurídico, afirma que toda a construção doutrinária dos séculos passados, fundada num individualismo possessivo, procurou transformar a natureza em bens de produção individual, e nesse caminho, destaca como contribuição dos juristas à emergência e instrumentalização desse paradigma, a formação básica desse direito absoluto de propriedade.

As idiosincrasias desse modelo, onde o econômico estava fortemente justificado pela ética, não escaparam da percepção de alguns filósofos da época. Locke, visualizando a crescente valorização da terra, alterada no seu valor intrínseco pelo dinheiro, aponta as desigualdades advindas: a aparição do dinheiro fez as pessoas terem mais do que o necessário, provocando desproporções e desigualdades no exercício possessório da terra. (ROBESPIERRE *apud* DORNELLES, 2002), também atentou às contradições: “a propriedade como direito natural universal deveria proporcionar igualdade de condições, mas pelo contrário, propiciou fortes desigualdades”.

Segundo DORNELLES (2002), esse modelo de concepção de propriedade definitivamente associada à liberdade econômica, sacrifica toda a idéia protecionista da natureza e assim foi positivada, garantindo a exclusividade e a perpetuidade do direito de propriedade, sobressaindo, um forte direito absoluto.

Com a positivação da lógica jurídica, de forma a concretizar essa propriedade/transformação, baseada nos elementos da natureza, que foram conseqüentemente individualizados, segundo DORNELLES (2002), operou-se a apropriação exclusiva e transformou as coisas em valores de mercado. Essa patrimonialização tornou as coisas objeto de apropriação e de alienação, por conseqüência de destruição.

Desde então, esse mesmo Estado de Direito que deu sustentação a esse paradigma, como primado pelas liberdades individuais, viu-se na contingência de ditar nova feição em face dos reclames sociais. Essa evolução está ocorrendo em todo o Planeta, mas fortemente nos povos mais antigos, e no Brasil, estamos assistindo o nascer dessa nova forma de exploração dos recursos naturais insertos

na propriedade imobiliária tanto rural como urbana. A concepção individualista de propriedade inserta no antigo Código Civil, com a edição da Constituição de 1988, viu-se na obrigação de adequação. O novo diploma civil recepcionou o ordenamento constitucional, imprimindo que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito supra-individual (novo Código Civil Brasileiro, 2002).

Outro aspecto a ser considerado na avaliação das bases ideológicas da propriedade, ainda no contexto de análise da doutrina jurídica em face dos pensamentos filosóficos da época, é a questão dos espaços vazios. Locke idealiza no sentido de que, a terra não utilizada, mesmo cercada, é terra inculta e, como tal, passível de ser apropriada. Nossa regra civil diverge em parte desse pensamento, pois estando fechada a terra, significa ter dono, mas ausente. DORNELLES (2002), citando OST, chama os espaços vazios de “horror da natureza cartesiana” e conclui que essa filosofia se coaduna com a idéia de ocupação do espaço natural.

2.2 – O enfoque desse direito no ordenamento jurídico pátrio

O Direito de Propriedade no Brasil teve suas bases lançadas com a extinção do regime de *sesmarias* em 1822. Sua primeira garantia constitucional é originária da Constituição Política do Império em que no seu artigo 179, § 22, expressava: “é garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude”.

De acordo com (FAORO *apud* DORNELLES, 2002), o regime de “sesmarias”, após perder o caráter administrativo, buscando firmar no contexto dominial, gerou, ao contrário de seus propósitos iniciais, a grande propriedade, hoje conhecida como latifúndio. Acentua o autor que, tantas foram as liberalidades que, em 1822, já não havia mais terra a distribuir, o que veio provocar a extinção do regime sesmarial. Findo esse regime, a terra passou a ser adquirida por herança, por doação, pela compra, mas principalmente pela ocupação. Essa ocupação se dava na maioria pelo apoderamento e cultivo de terras devolutas.

A Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850, que versava sobre as terras devolutas do Império, editada sob o amparo das Ordenações Filipinas, foi a primeira

Lei de Terras do Brasil. Essa lei impôs a obrigatoriedade de registro de todas as terras e condicionou à compra a aquisição de terras devolutas.

Pela Constituição da República de 1891, também foi assegurado o direito de propriedade e suas faculdades intrínsecas, isto é, o direito de usar, de fruir e de dispor livremente. Ressalta-se que, nas constituições subseqüentes, as faculdades intrínsecas foram relegadas para normas infraconstitucionais. Observa-se ausente nessa fase inicial de colonização, a preocupação com a preservação e conservação dos recursos naturais. A cobertura vegetal era retirada na sua totalidade e, para facilitar a limpeza era ateado fogo e, quando a erva daninha cobria o solo, essa parte era abandonada.

Já em 1916, ainda sob o comando da Constituição de 1891, foi editada a Lei nº. 3.071, de 19 de janeiro, que instituiu o Código Civil dos Estados Unidos do Brasil, o código de 1916. Nesse diploma legal, o seu artigo 524, dispunha: *A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua.* Este dispositivo também não contemplou nenhuma proteção ao meio ambiente (Código Civil, 1916).

Subtrai-se do conteúdo desse dispositivo que, ao titular era conferido o direito de usar, gozar, dispor e reaver a propriedade de quem injustamente a possuísse, como também, de decidir pelo seu abandono. Tratava-se de direito exclusivo – *erga omnes* - em que o titular do domínio o exerce perante todos, podendo proibir qualquer ingerência de terceiros sobre sua propriedade.

Essas permissibilidades sofrem algumas restrições impostas pelo direito de vizinhança (art. 554, CC.) e pelo direito de construir (art. 584, CC), os quais, ao longo do tempo, foram sendo incorporados ao ordenamento jurídico.

Nesse sentido, destacam-se as limitações trazidas pelo Código de Águas (Decreto n. 24.643/34), que estabeleceu um regime de águas públicas e privadas no país, vigorando até a Constituição de 1988, bem assim, o antigo Código Florestal (Decreto n. 23.793/34), que instituiu as florestas protetoras às propriedades.

Já a Constituição de 1934, no seu art. 113, § 17, acenou com tênue defesa ao meio ambiente, nestes termos: “É garantido o direito de propriedade que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a Lei determinar”.

A Constituição de 1946 acena com possibilidade de perda da propriedade, em nome do interesse público, em caso de desapropriação, isso mediante prévia indenização, e condiciona o uso da propriedade ao bem-estar social. Essa norma constitucional abre caminho para a edição da Lei n. 4.132/62, que discriminou as hipóteses consideradas de interesse social prontas a ensejar desapropriação, e, no tocante à função social da propriedade, foi editada a Lei 4.504/64 (Estatuto da Terra).

Segundo LEUZINGER (2002), a Constituição de 1967 e a Emenda de 1969 também recepcionaram a propriedade como um direito supra-individual. Essas constituições foram as primeiras a vincular a propriedade ao bem-estar social, declarando ser finalidade da ordem social realizar, dentre outros, o princípio da função social da propriedade.

Em 05 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, que recepciona a propriedade em dispositivos distintos: no art. 5º, XXII, XXIII e XXIV, vem como um direito fundamental do indivíduo e no art. 170, II, desponta no meio dos princípios gerais da atividade econômica, assegurando-a como instrumento base desses princípios. Vê-se que os dois dispositivos apontam a propriedade como sendo para atendimento da função social da coletividade, o que enseja restrições no ensinar de (GOMES *apud* DORNELLES, 2002), onde o interesse da sociedade deve prevalecer sobre o individual. Com efeito, observa-se que, além da titularidade e individualidade do usuário da propriedade, há que se focalizar a coletividade.

Além disso, o fato de ter incluído o meio ambiente como princípio informativo da ordem econômica (art. 170, III) tem-se que, a defesa deste sujeitará a atividade produtiva pública ou privada à sua observância, culminando com a intervenção do Poder Público.

Com efeito, o direito de propriedade, em face desse novo ordenamento constitucional, submete-se a uma ordem pública social e ambiental, conformado pelos princípios insertos nos artigos 5º, XXII e XXIII, 170, III, 184, § 2º, 186, II e 225 da Carta Régia. Vê-se que, com isso, a propriedade manteve suas prerrogativas e elementos intrínsecos, mas indubitavelmente, apresenta-se diferente daquela disposta nas Cartas anteriores.

Emerge, pois, a função social como primado à garantia do direito de propriedade e como princípio fundamental da ordem econômica e social, ou seja, o princípio da função sócio-ambiental torna-se elemento interno de sua configuração jurídica, impondo obrigações sociais e ambientais ao proprietário.

Em 10 de janeiro de 2002, passadas oito décadas e meia, sob o comando da Constituição Federal de 1988, foi editado o atual Código Civil Brasileiro, instituído por meio da Lei n. 10.406/2002. Nesse novo diploma civil, a propriedade foi recepcionada já com a preocupação de preservação e conservação ambiental em obediência constitucional. O art. 1228 do novo código, estabelece:

Art. 1228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente (CÓDIGO CIVIL, 2002).

Observa-se nesse novo dispositivo civil, a contemplação dos elementos do domínio caracterizadores da propriedade, acrescentado aí, o que estava disposto em leis especiais, como a relativa à desapropriação como modo de perda da propriedade. A função social da propriedade está intrinsecamente disposta nos §§ 1º e 2º, do art. 1228. A impossibilidade de prática de uso nocivo da propriedade está tenuamente demonstrado no § 2º. No § 3º, está disposta uma das formas de perda da propriedade, a desapropriação, como pena pelo não cumprimento, pelo proprietário, da função social da propriedade.

2.3 – A função socioambiental da propriedade

O direito de propriedade, mesmo reconhecido constitucionalmente como direito fundamental, sofre limitações decorrentes não mais somente das regras civis de vizinhança, mas modernamente, daquelas instituídas para que cumpra sua função social, aí inserta a *função socioambiental*, prevista no art. 225, *caput*, da CF/1988. Nesses moldes, depreende-se que, o direito de propriedade constitui um direito limitado, cabendo ao proprietário, exercitá-lo no sentido de que suas práticas alcancem a função social.

Afirma (ENCÍCLICAS PAPAIS, 1891, 1931, 1941, 1944, DUGUIT e HAURIOT *apud* LEUZINGER, 2002), que sua concepção inicial tem assento na doutrina da Igreja Católica, subtraída das Encíclicas Papais, advindas do pensamento filosófico de São Tomás de Aquino, retratadas por Duguit e Hauriot.

A evolução dessa idéia de função social da propriedade, ganhou força já no término da Primeira Guerra Mundial, recepcionada pela primeira vez num texto constitucional, em 1919, na Constituição de Weimar, que estabelecia em seu art. 153, *a propriedade acarreta obrigações. Seu uso deve ser igualmente no interesse geral.*

Em solo brasileiro, a primeira Carta Magna a contemplar o tema foi a Constituição de 1934, versando no sentido do exercício possessório ser contrário ao interesse social e ou coletivo. A constituição de 1937 ficou silente quanto ao tema. A Carta de 1946 condicionou o uso da propriedade ao bem-estar social. As constituições de 1967 e de 1969, foram as primeiras a recepcionar o tema, expressando ter a propriedade a finalidade de realizar a função social.

Já a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, recepciona o tema função social da propriedade em diversos dispositivos. Como garantia fundamental refere-se o inciso XXII, do art. 5º, e o inciso XXIII, a obrigação do atendimento da função social. O art. 170, III, enumera como princípio da ordem econômica e financeira da propriedade privada, a função social. O § 2º do art. 182, aponta os requisitos necessários ao cumprimento da função social para os imóveis

urbanos, e para os imóveis rurais o art. 186, impondo no art. 184, pena de desapropriação para aqueles proprietários que, no exercício possessório de seus imóveis, não praticarem sua função social.

Foi assim, com a Constituição Federal, que o princípio da função social da propriedade tornou-se efetivo, ocorrendo sua consolidação em toda plenitude, impondo-se reformular o conceito e a recepção dada pelos proprietários à propriedade.

Daí, há de entender-se que a expressão função social da propriedade deve ser compreendida como um complemento a ser incorporado, passando a guiar uma nova forma de uso, não podendo mais ser confundida como meras limitações no exercício possessório. Assim, para LEUZINGER (2002), citando FÁBIO KONDER COMPARATO: “A noção de função está ligada a de dever, dever de que a propriedade sirva, também, ao bem-estar da coletividade e não apenas ao interesse particular”. Continua escrevendo (LEUZINGER, 2002, p. 64) que: “O direito de propriedade, então, está condicionado ao dever de que a propriedade cumpra sua função social, transformando-se em um dever-poder, ou seja, poder de utilizá-la, atendendo, entretanto, paralelamente, ao interesse social”. Perdeu entretanto a propriedade, as características das antigas inserções constitucionais e as regras civilistas de outrora, ou seja, direito irrestrito de uso, gozo e de disposição, para um direito difuso e que recebe na plenitude o interesse social, ligando-se a um dever, o cumprimento da prática da função social.

Ressalta-se, entretanto, que a necessidade de recepção da função social à propriedade só tem cabimento na figura da propriedade privada, isso porque o bem público, como ensina (MEIRELES *apud* LEUZINGER, 2002, p. 64), “por sua natureza, já pressupõe uma utilização que venha a atender ao interesse público, ainda que indiretamente, como no caso dos bens públicos de uso especial e os dominicais”.

Continua Leuzinger:

Ademais, sendo um dos princípios constitucionais implícitos do Direito Administrativo brasileiro o da finalidade, toda e qualquer ação do administrador público, mesmo de disposição de bens dominiais ou de

utilização dos bens de uso especial, deverá sempre, necessariamente, atender a um fim público, sob pena de nulidade e responsabilidade do agente público (LEUZINGER, 2002, p. 64).

Ainda para (LEUZINGER 2002, p. 66):

A função social da propriedade, que fornece os contornos do direito, condicionando sua utilização ao bem-estar coletivo, inclui a chamada função socioambiental, que impõe a preservação do ambiente natural pelo proprietário, nos termos legalmente estabelecidos.

Conforme BENJAMIN (1997), “A função socioambiental é cometida ao proprietário, que não mais pode usar o bem objeto do domínio em prejuízo da sociedade”.

2.4 – Função ambiental pública e privada

A Constituição Federal de 1988, no *caput* do art. 225, estabelece ser o meio ambiente *ecologicamente equilibrado* direito de todos, com a imposição tanto ao Poder Público e à coletividade o dever de sua defesa e preservação para as presentes e futuras gerações. Esse regramento constitucional traduz-se numa função, a *função ambiental* (LEUZINGER, 2002, p. 51)

Essa concepção é recente, eis que até a década de setenta, a prática de proteção ambiental era determinada mais por normas infraconstitucionais e apartadas. Veio a Carta de 1988, recepcionando a Lei 6.938/1981, e distribuiu entre o Poder Público e a coletividade o dever de preservação ambiental.

Conforme (DUARTE *apud* LEUZINGER, 2002, pp. 51 e 52), “E a noção de função está” “ligada à noção de dever. No exercício duma função o sujeito faz uso de um poder, porque, anteriormente, lhe é imposto um dever. A equação correta não se apresenta como poder-dever, mas, sim, como dever-poder. O poder deixa de ser senhor e transmuda-se em vassalo do dever”.

A função ambiental, na acepção de dever-poder de preservação do meio ambiente, assegura o usufruto às presentes e futuras gerações. Originariamente cometida tão somente ao Estado, delegou-se tal competência a todos os cidadãos, como *munus* público de zelar pelo equilíbrio ecológico, agindo separadamente (Ação Popular) e coletivamente (Ação Civil Pública).

Dessa delegação constitucional para dois atores, o Poder Público e a coletividade, a função ambiental desdobra-se em pública representada pelo Poder Público e a privada exercida pela Coletividade. A função ambiental pública se divide em legislativa (na elaboração de leis ambientais), a judiciária (na solução de conflitos ambientais), e a administrativa (na defesa e na preservação do meio ambiente, exercida por todos os órgãos da Administração Pública) (LEUZINGER, 2002, p. 52).

A função ambiental privada é exercida pela Coletividade em geral, englobando os cidadãos e organizações, atuando em pequenas ações individuais como no uso adequado de água, como nas questões de participação coletiva com o comparecimento às audiências públicas, formação de ONGs, proposituras de ações populares, procurando sempre defender o meio ambiente de forma não determinada (LEUZINGER, 2002, p. 52).

O bem ambiental objeto da função ambiental não é um bem determinado, mas caracterizado como o meio ambiente em geral, por isso diferente da função socioambiental da propriedade. Na definição de (BENJAMIN *ibid*), o bem ambiental é “macrobem”, o que quer dizer, infinidade de bens.

CAPÍTULO III – AS MARGENS DOS CORPOS D'ÁGUA LÊNTICOS URBANOS COMO ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

3.1 – Considerações gerais sobre as Áreas de Preservação Permanente

O Código Florestal Brasileiro instituído pela Lei nº. 4.771, de 15 de setembro de 1965, no seu exemplar original, atribuiu às florestas brasileiras e às demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, um *status* de bem comum, cujo interesse foi dado a todo o povo do país e isso não apenas por seus valores econômicos como insumo produtivo diante do modelo de exploração, mas, especialmente, pela sua representação na proteção das águas de superfície (mananciais, lagoas, lagos) e das águas subterrâneas, da preservação e conservação da flora, abrigo da fauna, lazer da população e como produtora de serviços indispensáveis à sadia qualidade de vida de toda a população.

Esse *status* de bem de interesse comum de todos os habitantes do país foi recepcionado e garantido pela Carta Magna de 1988 (art. 225) o que justificou a imposição de restrições no tocante ao exercício possessório da propriedade. Nesse sentido, foram estabelecidas diversas medidas de proteção e preservação às florestas e demais formas de vegetação adjacentes aos corpos d'água, hoje legalmente instituídas como áreas de preservação permanente – APP, tema deste trabalho monográfico, e percentual da propriedade que deverá ser demarcado e averbado à margem da matrícula imobiliária como área de reserva legal. Muito embora, tido como aspecto inovador para assegurar a preservação, infelizmente, tais medidas não têm alcançado seu real objetivo, pende-se de paralelamente praticar educação ambiental e quiçá, criar uma espécie de guardiões dessas áreas de preservação permanente.

3.2 – Evolução conceitual

Nos preceitos da lógica de instituição legal das florestas e demais formas de vegetação, como de utilidade protetora às terras que cobrem, assim estabelecidas no Código Florestal de 1965 (exemplar original), as florestas e demais formas de

vegetação indispensáveis à proteção dos mananciais, lagoas, lagos naturais e artificiais, topos de morro, montes, montanhas, serras, encostas, restingas, bordas de tabuleiro, atenuar erosão, fixação de dunas, faixas de proteção de vias, proteção de sítios excepcionais, asilo da fauna e flora, manutenção dos silvícolas, bem-estar público, são hoje tidas legalmente como áreas de preservação permanente – APP. De sua primeira aparição até essa moderna tipologia, foi preciso várias décadas para chegar a essa denominação.

Trata-se aqui das florestas e demais formas de vegetação situada em áreas que demandam especial proteção, assegurado no princípio de que a vegetação é, por si mesma, grande indicadora ecológica de um ecossistema, refletindo as condições climáticas, edáficas e hidrográficas. Esses meios foram caracterizados pela ocorrência em áreas de topografia frágil, bem assim como pela proteção conferida à fauna, à água e ao solo ao impedirem o assoreamento dos rios, deslizamento de morros, alagamentos, ou seja, assegurar a qualidade do solo e dos cursos d'água.

Observa-se até aqui marcante ausência no tocante à concepção e evolução da terminologia APP de áreas localizadas na zona rural.

Para o meio urbano foi editada a Lei n. 6.766/79 (Lei de Parcelamento e Uso do Solo Urbano). Nesta lei, as áreas localizadas nas margens dos cursos d'água correntes e dormentes, bem como das faixas protetoras das vias e dutos, foram recepcionadas e denominadas de áreas *non aedificandi*, numa largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado (art. 4º, III).

Mais tarde, foi editada a Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, sob o nº. 6.938/81 que, em seu art. 18, chamou esses espaços de *reservas ecológicas*. Esse dispositivo foi revogado pela Lei nº. 9.985/00. Porém, antes de sua revogação, este dispositivo foi regulamentado pela Resolução CONAMA n. 04, de 18.09.1985. Esta Resolução não inovou no tocante à nomenclatura; continuou a chamar esses espaços de *reservas ecológicas*, estabelecendo tão somente que a dimensão da faixa a ser destinada à proteção dos corpos d'água seria de 30 (trinta) metros.

No ano 2000, foi editada a Medida Provisória n.º 1956-50, atualmente MP. 2.166-67/01 (que alterou a Lei 4.771/65), e pela primeira vez usou a terminologia Área de Preservação Permanente – APP e foi aplicada num regramento pátrio. Por força dessa medida provisória, o art. 1º, § 2º, II, assim conceituou:

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.

Demonstra esse conceito que, as APPs não são constituídas tão somente por vegetação nativa, eis que são consideradas áreas de preservação mesmo aquelas descobertas ou com cobertura vegetal artificial (exóticas), o que recepciona o disposto no *caput* do art. 1º, da mesma lei (demais formas de vegetação).

A dita Resolução n.º. 04/85/CONAMA, foi revogada pela Resolução CONAMA n. 303, de 20 de março de 2002 (art. 5º), que regulamentou os arts. 2º e 3º da Lei 4.771/65, concernente as áreas de preservação permanente. Esta Resolução definiu as áreas de ocorrência das APPs e estabeleceu os diversos limites da faixa de proteção.

Também em 2002, no mesmo dia, foi publicada a Resolução n.º. 302, que veio especificamente dispor sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de seu entorno, regulamentando o art. 2º da Lei 4.771/65. Nesta Resolução foram recepcionados os reservatórios artificiais urbanos, corpo d'água lântico, objeto principal deste trabalho monográfico.

3.3 – Algumas considerações sobre as APPs dos corpos d'água lântico

As Áreas de Preservação Permanente – APP das lagoas, lagos ou reservatórios naturais e artificiais, de classificação lântica, estão enquadradas legalmente nos arts. 2º com redação determinada pela Lei n.º. 7.803/89 e 3º, da Lei n.º. 4.771/65. Esses dois artigos foram regulamentados pelas Resoluções ns. 302/02 e 303/02 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

No contexto das áreas urbanas, podemos encontrar lagoas e lagos de formação natural, e os lagos ou reservatórios artificiais. Estes últimos são concebidos nos projetos urbanísticos para o fim bucólico, lazer, prática de esportes náuticos e sem dúvida, para valorizar os lotes na sua orla. No caso dos lagos ou reservatórios artificiais, seu espelho d'água, é formado por conseqüência de barramento verticalizado por sobre a calha de córregos, ribeirões e rios. Em razão de ausência de legislação específica para o uso das margens desses corpos d'água, hoje instituídas como Área de Preservação Permanente – APP, suas margens foram todas antropizadas, merecendo intervenção dos gestores públicos para torná-las efetivas.

3.4 – Classificação das APPs

O Código Florestal de 1934 denominava as florestas de *protetoras*; mas o Código Florestal vigente procurou acentuar a idéia de *preservação* e de *permanência* e trouxe as *demais formas de vegetação* para compor o elenco (art. 1º). A expressão, *reconhecidas de utilidade pública às terras que revestem* dá o comando legal da necessidade de preservação e permanência.

Como já mencionado anteriormente, o diploma legal que dispõe sobre o uso, conservação, preservação e proteção das Áreas de Preservação Permanente é o Código Florestal Brasileiro, instituído pela Lei nº. 4.771/65. Esse diploma legal, ao destinar dois artigos para recepcionar as diversas modalidades de APPs, praticou sua classificação. Assim, temos as APPs dispostas no art. 2º, chamadas de APPs legais e as dispostas no art. 3º, chamadas de APPs administrativas.

O art. 2º do Código Florestal Brasileiro elenca como APPs legais as seguintes:

- Art. 2º Consideram-se de preservação permanente pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:
- a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima seja:
 - 1) de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
 - 2) de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) metros a 50 (cinquenta) de largura;

- 3) de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) metros de largura;
- 4) de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- 5) de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;
- b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais e artificiais;
- c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;
- d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;
- e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45° (quarenta e cinco graus), equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;
- f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;
- h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação.

Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.

§ 1º A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social.

§ 2º As florestas que integram o patrimônio indígena ficam sujeitas ao regime de preservação permanente (letra g) pelo só efeito desta Lei.

As alíneas a, c, g, h e parágrafo único foram insertos pela Lei nº. 7.803/1989.

O art. 3º desse mesmo código elenca como APPs administrativas as seguintes:

Art. 3º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas:

- a) atenuar a erosão das terras;
- b) a fixar as dunas;
- c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;
- d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;
- e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;
- f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;
- g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas;
- h) a assegurar condições de bem-estar público.

No aspecto de sanção, há no Código Florestal, os arts. 26, a, b e c, que impõe pena de reclusão para quem *destruir ou danificar, cortar árvores e penetrar*

em florestas conduzindo armas de fogo; 31, b, figura de agravamento de pena, matéria hoje tratada pela Lei n.º 605/98.

Nesse entendimento adotado de classificação, (MACHADO, 2003, p. 706), escreve: “As do art. 2º existem *ex vi legis*, são imperativas, enquanto que as do art. 3º foram criadas por uma decisão que emanou do poder discricionário da Administração”.

3.4.1 – Especificidades das APPs elencadas no art. 2º do Código Florestal, denominadas pela doutrina de APPs legais

As florestas e demais formas de vegetação natural localizadas nos espaços geográficos descritos neste dispositivo, são de preservação permanente só pelo efeito dessa Lei (4.771/65). Tem-se que essa recepção direta pela lei, funda-se nas características do bem ambiental envolto pela APP, vez que, “as alíneas *a, b e c* visam à proteção das águas, e as alíneas *d, e, f, g e h* objetiva proteger o solo” (MACHADO, 2003, p. 705).

Segundo DORNELLES (2002), essas APPs são gratuitas:

“Essas APPs são limitações genéricas, atingindo propriedades indeterminadas, pelo que são consideradas como restrições administrativas. Em face disso, e como não inviabilizam totalmente o direito de propriedade, as suas restrições de uso não demandam desapropriações, são gratuitas”(DORNELLES, 2002, pp. 38 e 39).

(MEIRELES *apud* MACHADO, 2003, p. 709), define “Limitação administrativa: é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social”.

Nesse sentido, Osny Duarte Pereira, analisando o Código Florestal de 1934, pertinentemente às florestas protetoras, escreveu:

[...]

evidentemente necessárias: Sua conservação não é apenas por interesse público, mas por interesse direto e imediato do próprio dono. Assim como

ninguém escava o terreno dos alicerces de sua casa, porque poderá comprometer a segurança da mesma, do mesmo modo ninguém arranca as árvores das nascentes, das margens dos rios, nas encostas das montanhas, ao longo das estradas, porque poderá vir a ficar sem água, sujeito a inundações, sem vias de comunicação, pelas barreiras e outros males conhecidamente resultantes de sua insensatez. As árvores nesses lugares estão para as respectivas terras como o vestuário está para o corpo humano. Proibindo a devastação, o Estado nada mais faz do que auxiliar o próprio particular a bem administrar os seus bens individuais, abrindo-lhe os olhos contra danos que poderia inadvertidamente cometer contra si mesmo. (ONSY *apud* DORNELLES, 2002, p. 41).

Daí, entende-se que, esses espaços destinados legalmente à preservação dos bens ambientais a que se destinam (APP), são definidos por limitações genéricas, atingindo propriedades indeterminadas, pelo que são consideradas como restrições administrativas. Em face disso, e como não inviabilizam na plenitude os direitos inerentes à propriedade, as suas restrições de uso não demandam desapropriação, são gratuitas. “É um ônus social a restrição de ser conservado esse ou aquele bem” (MACHADO *apud* DORNELLES, 2002, p. 39). Assim, essas características apontam caráter de generalidade, alcançando propriedades indeterminadas, figurando como limitações administrativas.

Escreveu DORNELLES citando (MACHADO, BENJAMIN e DERANI) na sua dissertação de mestrado, 2002, p. 39:

As APPs acarretam um ônus real à propriedade, isto é, são uma obrigação “propter rem”. Como todas as propriedades que disponham de APPs são constituídas com esse ônus, isto é, a propriedade já nasce ou se transfere a terceiro com essa conformação, elas constituem limite interno ao direito de propriedade, daí porque me afilio à corrente da doutrina que entende não justificáveis desapropriações ou indenizações a pretexto de desapropriação indireta (MACHADO, BENJAMIN, DERANI *apud* DORNELLES, 2002, p. 39).

Entende-se, portanto, que a destinação legal desses espaços (APP) como bens de interesse comum a todos habitantes do país, indispensáveis a preservação permanente da água e do solo, para tal, são insuscetíveis de desapropriação, por isso, não indenizáveis.

3.4.2 – Especificidades das APPs elencadas no art. 3º do Código Florestal, entendidas pela doutrina como APPs administrativas

De acordo com DORNELLES (2002), as florestas e demais formas de vegetação natural localizadas nos espaços geográficos descritos neste dispositivo, são de preservação permanente sob condição de declaração do Poder Público, ou seja, para existir dependerá de determinação e de ato praticado pela Administração Pública Ambiental. Por isso, essas APPs são denominadas pela doutrina de APPs administrativas.

Esses espaços, conforme estabelecidos pelo art. 3º do Estatuto Florestal, visam a atenuar a erosão das terras, a fixar as dunas, proteger as rodovias e ferrovias, a auxiliar na defesa do território nacional conforme critérios militares, à proteção de sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico, a asilar exemplares da fauna e flora sob ameaça de extinção, manutenção de ambiente necessário à vida dos silvícolas e a assegurar possibilidades de bem-estar público.

Nessas modalidades de APPs, a limitação do exercício dos poderes inerentes à propriedade não é de caráter geral. E, segundo (MELLO *apud* DORNELLES, 2002), há individualização do bem objeto de ato imperativo da Administração, resultando conseqüente prejuízo para o proprietário quando foi distinguido entre os demais para suportar tal ação administrativa e, em nome do princípio da igualdade dos ônus dos administrados em face do Estado, impõe-se indenização.

Assim, pela lição de DORNELLES (2002), depreende-se que, as APPs legais e administrativas não são suscetíveis de aproveitamento econômico direto dos seus recursos e, nos preceitos do art. 10, VI, da Lei nº. 8.629/93, são consideradas áreas não passíveis de aproveitamento numa propriedade; elas não são computáveis na avaliação de produção da propriedade. Nos termos do art. 104, § único, da Lei nº. 8.171/91 e, posteriormente, em face da Lei nº. 9.393/96, são isentas de cobrança de ITR.

3.5 – Caráter administrativo das APPs resultante da aprovação de parcelamentos urbanos

As Áreas de Preservação Permanente – APPs dos lagos ou reservatórios artificiais, como estabelece a alínea *b* do art. 2º, do Código Florestal Brasileiro

recebeu regulamentação pela Resolução CONAMA nº. 302/2002, no tocante a parâmetros, definições e limites dessas áreas.

Para que essas APPs possam existir, é necessário a concepção e instalação de barramentos em cursos d'água naturais, provocando o represamento e formando o corpo d'água lântico. A partir daí, tem-se as APPs em sua orla.

Está elencado na letra *b* do art. 2º da Lei n. 4.771/65, que também são consideradas de preservação permanente pelo só efeito dessa lei, as florestas e demais formas de vegetação situadas *ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais e artificiais*. (grifo nosso). As APPs dispostas em todo art. 2º não comportam desapropriação por ser um ônus social da propriedade que a contém.

No caso focado nessa monografia, APPs de lagos artificiais urbanos, o art.4º, § 6º do Código Florestal, estabelece que:

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.

Assim, o art. 2º, alínea *b*, do Código Florestal, ao recepcionar as APPs de lagos artificiais considerou-as para sua existência como não desapropriáveis, enquanto que, o § 6º do art. 4º do mesmo diploma ambiental, impõe a necessidade de desapropriação ou aquisição para sua existência.

No caso dos lagos artificiais concebidos nos projetos de parcelamento do solo urbano, para sua existência faz-se necessária a aprovação do Poder Público. Sendo assim, as APPs desses corpos d'água passaram a existir por força de ato praticado pelo Poder Público. Daí, é cabível entender-se que estas APPs deveriam estar elencadas no art. 3º e não no art. 2º do Código Florestal como se apresenta.

Além disso, a definição de APP disposta no inciso II, do art. 1º, do citado código diz que a faixa protetora é aquela coberta ou não por vegetação nativa. Tem-se aqui que a dita faixa pode estar descoberta de vegetação. Já a definição de APP disposta no inciso II, do art. 2º, da Resolução CONAMA/302/2002, diz que a faixa

protetora é a área marginal ao redor do reservatório artificial. Tem-se aqui também a dispensa de estar a faixa coberta ou não por vegetação nativa ou artificial. Nessas circunstâncias, as faixas protetoras APPs dos lagos artificiais urbanos, não importando estarem cobertas ou não por vegetação nativa ou artificial, deveriam estar elencadas no art. 3º e não no art. 2º do Estatuto Florestal vigente.

Dessa forma, o Poder Público ao aprovar o projeto de parcelamento do solo urbano, com seu ato, está dando a essa modalidade de APP caráter administrativo. Por isso, para sua efetivação, impõe-se seja a faixa de 30 (trinta) metros desapropriada ou adquirida pelo empreendedor.

3.6 – Proposta de alteração legal da alínea “b” do artigo 2º do Código Florestal

Conforme citado acima, a admissão de lagos ou reservatórios d'água artificiais urbanos e rurais no artigo 2º, como estabelecido, pode provocar polêmicas jurídicas no tocante à interpretação por se tratar essas áreas como APPs legais, tornando-as insuscetíveis de indenização. Em assim entendendo, os proprietários de imóveis urbanos, cujos limites alcancem a lâmina d'água desses corpos d'água, que hoje, em face da Resolução Conama nº. 302, classifica-as como APP (30m), para sua efetivação, não estão sujeitos a indenizações, o que certamente, poderia ferir o direito de propriedade.

Com a proposta de relocação de lagos ou reservatórios artificiais urbanos e rurais para o artigo 3º, que elenca as APPs administrativas e sujeitas à indenização, não haveria possibilidade de divergência na interpretação jurídica, vez que as APPs administrativas são instituídas por declaração do Poder Público e, portanto, indenizáveis, não provocando, assim, a invasão legal no direito de propriedade.

CAPÍTULO IV – LEGISLAÇÃO CORRESPONDENTE

4.1 – Legislação Federal

4.1.1 – Constituição da República Federativa do Brasil

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, dedicou o capítulo VI, do título VII, ao meio ambiente. Estabelece seu art. 225, *verbis*:

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.

Além desse dispositivo, o legislador constituinte, recepcionou temas ligados à competência legislativa concorrente e ao meio ambiente urbano, e assim tipificou:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição. (grifo nosso)

Art.182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

4.1.2 – Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965 – (novo Código Florestal Brasileiro)

O novo Código Florestal Brasileiro, instituído pela Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, alterado pela Lei nº 7.803, de 15.07.1989, e por Medidas Provisórias de n.ºs. 1.511 a 1.511-17, 1.605-18 a 1605-30, 1.736-31 a 1.736-37, 1.885-38 a 1.885-43, 1.956-44 a 1.956-57 a 2.080-58 a 2.080-64, 2.166-65 a 2.166-67, estabelece:

Art. 1º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade pública 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. (grifo nosso)

(Definição de APP, segundo o Inciso II, §2º, art. 1º, já consta no capítulo I, 1.4).

O artigo 1º, § 2º, Incisos IV e V, assim definem utilidade pública e interesse social, *verbis*

IV – Utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; e
- c) demais obras, planos, atividades ou projetos previstos em resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente- CONAMA.

V – Interesse social:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do CONAMA;
- b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área; e
- c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do CONAMA.

Enquadramento de espaços ambientais naturais e artificiais como APP:

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 e artificiais;

Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas e compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo. (grifo nosso)

Supressão de Área de Preservação Permanente:

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 locacional ao empreendimento proposto. (grifo nosso)

Artigo com redação determinada pela MP 2.166-67/2001.

§ 2º A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

§ 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.

§ 7º É permitido o acesso de pessoas e animais às áreas de preservação permanente, para obtenção de água, desde que não exija a supressão e não comprometa a regeneração e a manutenção a longo prazo da vegetação nativa. (grifo nosso)

Autorização de supressão de APP: (a aplicação deste artigo e seus parágrafos estão *sub iudice* por meio da ADIN nº. 3540, tendo como relator o Min. Celso de Mello). (Inicialmente, fora deferida liminar suspendendo sua eficácia, que voltou posteriormente por não ter sido referendada pelo pleno).

Projetos de florestamento e de reflorestamento:

Art. 19 ...

Parágrafo único. No caso de reposição florestal, deverão ser priorizados projetos que contemplem a utilização de espécies nativas.

Parágrafo único com redação determinada pela Lei 7.803/1989.

Da fiscalização:

Art. 22. A União, diretamente, através do órgão executivo específico, ou em convênio com os Estados e Municípios, fiscalizará a aplicação das normas deste Código, podendo, para tanto, criar os serviços indispensáveis.

Parágrafo único. Nas áreas urbanas, a que se refere o parágrafo único do art. 2º desta Lei, a fiscalização é da competência dos municípios, atuando a União supletivamente.

4.1.3 – Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente)

Art. 1º Esta Lei, com fundamentos nos incisos VI e VII do art. 23 e no art. 225 da Constituição estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e institui o Cadastro de Defesa Ambiental. Art. com redação determinada pela Lei n. 8.028/1990.

Objetivos e princípios desta lei:

Art. 2º A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I – ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; (grifo nosso)

III – planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV – proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

IX – proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X – educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente;

Art. 4º A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I – à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

Definição legal de meio ambiente – art. 3º, inc. I – vide cap. I, 1.2

Diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente – normas e planos:

Art. 5º As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei.

4.1.4 – Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (Lei de parcelamento do solo urbano – uso e ocupação do solo)

Vide cap. III, sub tít., 3.2 (área *non aedificandi*).

4.1.5 – Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)

Esta lei não dispõe especificamente sobre APP. Faz alusão genérica ao meio ambiente no parágrafo único do art. 1º; o art. 2º, XII, impõe ao parcelador a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído (reservatórios artificiais e suas APPs) e o art. 4º, III, c, estabelece como instrumento de política urbana o zoneamento.

4.2 – Decreto Lei 3.365, de 21 de junho de 1941(dispõe sobre desapropriação por utilidade pública), alterado pela Lei 4.132/62 (interesse social) e o Dec. Lei 1.075/70 (imissão de posse *initio litis*)

Para o caso de imóveis urbanos particulares, cujos limites alcancem a lâmina d'água de reservatórios artificiais urbanos inseridos em cidades cuja concepção, aprovação e registro imobiliário tenha ocorrido antes da edição da MP n. 2.166-67/2001, que deu nova redação para o art. 4º, § 6º do Código Florestal, há que se praticar desapropriação da faixa de (30 m. – APP) pelo Poder Público, ou aquisição pelo empreendedor, isso para efetivação das Áreas de Preservação Permanente, Em se querendo imissão imediata na posse, há que se proceder nos termos do Dec. Lei n. 1.075/70.

4.3 – Autonomia do CONAMA em face do ordenamento jurídico brasileiro – art. 8º da Lei n. 6.938/81 (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente)

Esta lei, de serventia estruturante, além das previsões descritas no capítulo V, subtítulo 5.1.3, instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. Na sua estrutura criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA (art. 6º, II), como órgão consultivo e deliberativo. Suas competências são aquelas elencadas no art. 8º, inc. de I a VII, e parágrafo único introduzido pela Lei 8.028/90. A formação de seu conselho é paritária (sociedade e governo).

4.3.1 – Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA

As decisões do CONAMA são publicadas em forma de resoluções, e constituem a última instância passível de recurso administrativo.

4.3.2 – Caráter das Resoluções do CONAMA

As resoluções do CONAMA são consultivas e deliberativas (Inc. II, art. 6º da Lei 6.938/81), com nova redação dada pela Lei n. 8.028/90.

4.3.3 – Resolução 4/1985 do CONAMA (revogada pela Resolução 303/2002)

Afeto a esta revogada resolução, vide capítulos IV, subtítulos 4.2, VI, 6.3.

4.3.4 – Resolução 302/2002 do CONAMA

Em sua ementa, constam *parâmetros, definições e limitações de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno*. Vide mais pertinentemente a esta resolução, nos capítulos I, sub-títulos 1.5, IV, 4.2, 4.3, 4.5, 4.6, VI, 6.1, 6.3, 6.4, 6.5, VII, 7.2, VIII, 8.5, 8.6, 8.6.2, 8.7 e 8.7.1.

4.3.5 – Resolução 303/2002 do CONAMA

Dispõe sua ementa sobre *parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente*. Leia-se mais no capítulo IV, sub-título 4.2.

4.4 – Decisão do STF na ADIN 3540 de autoria do MPF/DF – pedido de suspensão da eficácia do art. 4º, §§ 1º ao 7º do Código Florestal

O Ministério Público Federal/DF, ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN n. 3540, de autoria do Procurador-Geral da República em desfavor do Presidente da República, pedindo a suspensão da eficácia do art. 4º, §§ 1º ao 7º da Lei n. 4.771/65 (Código Florestal Brasileiro), figurando como relator Min. Celso de Melo. Em sede preliminar, foi deferida liminar de acatamento do pedido. O pleno não referendou a liminar deferida, voltando ao *status quo*. O acórdão de cassação da liminar transitou em julgado em 10.02.06. Em 14.02.06, a PGR/GO, ingressou no feito na qualidade de *amicus curiae* (art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.868/99).

Em pesquisa ao site www.stf.gov.br, acessado em 17/02/06, não foi encontrada decisão de mérito. Assim sendo, não tendo o Pleno referendado a liminar deferida, e o acórdão transitado em julgado, volta-se a eficácia do dispositivo atacado na dita ADIN n. 3540.

4.5 – Lei Distrital 41, de 13 de setembro de 1989 (Lei de Política Ambiental do DF)

Esta lei dispõe sobre a Política Ambiental do Distrito Federal. De seus dispositivos, nota-se recepção ao art. 225 da CF/88, da Lei n. 6.938/81 e da Lei n. 4.771/65 e suas modificações. Não foi encontrada nenhuma ação de inconstitucionalidade em seu desfavor; daí, pode-se dizer que, a presente lei distrital observou, para sua edição, a competência legislativa concorrente (art. 24 da CF).

4.6 – Decreto Distrital 24.499, de 30 de março de 2004 (dispõe sobre o uso e ocupação do Lago Paranoá, de sua Área de Preservação Permanente e Entorno)

O Decreto Distrital nº. 24.499/04, dispõe sobre o *uso e ocupação do Lago Paranoá, de sua Área de Preservação Permanente e Entorno e dá outras providências*. Em face do Distrito Federal, o Ministério Público ajuizou Ação Civil Pública (proc. n. 90580-7/05, 3ª VFP), pedindo a suspensão de sua aplicação sob o argumento de que seus dispositivos vão contra a Lei n. 4.771/65 (Código Florestal) e Resolução CONAMA/302/02 <www.tjdft.gov.br. acp. 90580-7-3ªvfp>2004, em 17/02/06.

Foi deferida liminar impedindo a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH/DF, da prática de licenciamentos na faixa de APP (30 m.) do Lago Paranoá. O mérito da Ação Civil Pública pende de julgamento.

Entende-se suspensa a aplicação do Decreto Distrital n. 24.499/04, naquilo que suas permissões forem mais benevolentes do que as previstas no Código Florestal e na Resolução CONAMA/302/2002.

CAPÍTULO V – RESERVATÓRIOS ARTIFICIAIS URBANOS

5.1 – Definição legal de reservatório artificial, segundo a Resolução CONAMA 302/2002

Como já visto, o art. 2º do Código Florestal foi regulamentado no tocante às áreas de preservação permanente dos reservatórios artificiais, por meio da Resolução nº. 302, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, editada em 20 de março de 2002; em seu artigo 2º, inciso I, assim define reservatório artificial: “acumulação não natural de água destinada a quaisquer de seus múltiplos usos”.

Do teor desse inciso, observa-se não conter distinção entre reservatório artificial localizado na zona urbana com reservatório artificial localizado na zona rural. Assim também, nos demais dispositivos desta resolução, não encontramos distinção entre as duas modalidades de reservatórios.

5.2 – Função dos reservatórios artificiais para as populações urbanas

Os reservatórios artificiais urbanos, geralmente, são concebidos e implantados com fins múltiplos de embelezamento das cidades, valorização dos lotes lindeiros à sua orla, prática de esportes, amenização do clima, estar bucólico, produção de energia elétrica, balneário, recebimento de esgoto sanitário e até para fornecimento de água potável para a comunidade. As edificações desses ambientes lênticos, historicamente, ocorreram na concepção de projetos urbanísticos de grandes cidades como Goiânia (Lago das Rosas), Brasília (Lago Paranoá), Belo Horizonte (Lagoa da Pampulha), Londrina-PR (Lago do Igapó), Campinas-SP (Lago Atibaia), São Paulo (Lago Guarapiranga). O Lago do Igapó, em 1996, teve esgotada toda sua água, para possibilitar sua limpeza e ordenamento de sua orla (Disponível em <http://www.londrina.pr.gov.br/turismo/lago.php3>. Acesso em: 22.02.2006).

5.3 – Limites da APP dos reservatórios artificiais urbanos

A alínea *a* do art. 2º do Código Florestal, com redação trazida pela Lei nº. 7.803/1989, estabeleceu em função da natureza do corpo d'água e a sua largura, variadas dimensões de suas APPs.

No tocante às lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais e artificiais, a Lei estabeleceu tão somente a obrigatoriedade de instituição de suas APPs (alínea *b*, art. 2º do CFB). Mais tarde, foi editada a Resolução 04/1985 do CONAMA, que o seu art. 3º dimensionou com 30 (trinta) metros a faixa de áreas destinadas às reservas ecológicas desses corpos d'água, assim mencionadas no art. 18, da Lei n.º 6.938/91.

“Considerando, entretanto, que reserva ecológica é uma categoria de unidade de conservação, com a qual não se confundem as APPs, e visando corrigir essa distorção” (DORNELLES, 2002, 53), o dito art. n.º 18 foi revogado pela Lei n.º 9.985/00. Mesmo com a revogação desse artigo, a controvérsia jurídica prosseguiu, vez que, a Resolução 04/85 dimensionava reserva ecológica e não APP.

Para solucionar essa controvérsia, foram editadas as seguintes Resoluções: a) 303/2002 que revogou a de nº. 04/85; b) 302/2002 que, em seu art. 3º, I, estabeleceu ser de 30 (trinta) metros a largura da APP dos reservatórios artificiais insertos nas áreas urbanas consolidadas e de 100 (cem) metros para os localizados na zona rural, nestes termos:

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.

O citado inciso I, dimensiona com 30 (trinta) metros de largura, a área marginal ao redor do reservatório artificial situado em *área urbana consolidada*, a ser respeitada como APP. Não recepcionou e não dimensionou a APP para o caso de

novos projetos, focando tão somente para o caso daqueles inseridos em cidades consolidadas.

Vejamos como o art. 2º, V, define *cidade consolidada*:

Art. 2º

[...]

V – Área Urbana Consolidada: aquela que atende aos seguintes critérios:

- a) definição legal pelo poder público;
- b) existência de, no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana:
 1. malha viária com canalização de águas pluviais;
 2. rede de abastecimento de água;
 3. rede de esgoto;
 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública;
 5. recolhimento de resíduos sólidos urbanos;
 6. tratamento de resíduos sólidos urbanos; e
- c) densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km².

Assim, para que uma área possa ser considerada como *área urbana consolidada*, a resolução impôs 3 (três) exigências básicas: definição pela administração pública como área urbana, existência de, no mínimo, 4 (quatro) equipamentos de infra-estrutura e que possua população superior a 5 (cinco) mil habitantes por quilômetro quadrado. As APPs de novos reservatórios em empreendimentos urbanísticos aqui não foi recepcionadas.

Paralelamente, existe a Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (lei de parcelamento do solo urbano), a qual estabelece no seu art. 4º, III, ser de 15 (quinze) metros a largura para a faixa não passível de antropização, *verbis*:

Art. 4º Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

[...]

III – ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa **non aedificandi** de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica (**negrito nosso**).

A aplicação deste inciso de lei em face da existência de lei específica (Código Florestal, art. 2º, letra *b*, regulamentado pela Resolução CONAMA 302/2002, art. 3º, I), considerando aquele mais permissivo, ou seja, que apresenta menor proteção ao meio ambiente, não poderá encontrar mais recepção pela administração pública, nem pelos tribunais.

5.4 – Especificidade do inciso I, do artigo 3º, dessa Resolução – (lagos situados em áreas urbanas consolidadas). E nas cidades emergentes, qual deverá ser a largura da faixa de APP ?

O inciso I, do art. 3º, já transcrito no item 5.3, é específico ao dimensionar a largura de APPs de reservatórios artificiais localizados em áreas urbanas consolidadas e em áreas rurais. Essa especificidade deixou de receptionar os reservatórios concebidos e implantados em novos projetos, isso em face da definição e exigências de requisitos constantes do inciso V, do art. 2º, com referência à área urbana consolidada.

Com a exigência de a área urbana consolidada estar habitada (letra c, V, 2º), entende-se que, -para os reservatórios concebidos e instalados em novos projetos a área marginal – a APP desses novos reservatórios ficou sem dimensionamento. Tem-se assim que a Resolução n.º 302 do CONAMA receptionou tão somente as APPs dos reservatórios existentes nas cidades já instaladas, ou seja, área urbana consolidada, objetivando solucionar situações de fato. Como exemplo, destaca-se o Lago Paranoá - Brasília, o Lago do Igapó – Londrina (PR), o Lago das Rosas em Goiânia/GO.

Nesta linha, pode-se afirmar que, os novos projetos de parcelamento do solo urbano, ficaram indefinidos, no tocante à largura da APP de reservatórios neles concebidos.

A indefinição só não é total face ao disposto no art. 4º, III, (vide transcrição no item 6.3) da Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (lei de parcelamento do solo urbano), que dimensionou em 15 (quinze) metros a faixa *non aedificandi*. Mas, este inciso não poderá mais ter aplicação por ser mais permissivo do que o estabelecido no inciso I, art. 3º, da Resolução CONAMA/302/2002.

Já o inciso II, do art. 3º, citado no item 6.3, dimensionou com 15 (quinze) metros a área marginal – APP dos reservatórios artificiais de geração de energia elétrica com até 10 (dez) hectares, mas não definiu sua localização. Sem definição de localização do reservatório, sua aplicabilidade torna-se confusa e inoperante.

5.5 – Plano ambiental de conservação e uso do entorno de reservatórios artificiais urbanos e rurais, como função socioambiental das APPs.

A definição de reservatório artificial, nele englobados os lagos urbanos e rurais (art. 2º, I da Resolução CONAMA/302/2002), diz ser a “acumulação não natural de água destinada a quaisquer de seus múltiplos usos”. Diante dessa possibilidade de multiplicidade de uso, o art. 1º dessa Resolução, impôs ao empreendedor (art.4º), quando do licenciamento ambiental para implantação de reservatório artificial urbano e rural destinado à geração de energia e abastecimento público, a necessidade de apresentação de acordo com termo de referência expedido pela administração pública, de plano ambiental de conservação e uso do entorno do corpo d’água. Destaca-se aqui, como exemplo, o Lago de Corumbá IV, localizado no Rio Corumbá, que banha cinco (5) municípios de Goiás, no entorno do Distrito Federal.

O inciso III, art. 2º, da citada Resolução, assim define esse plano:

Art. 2º
[...]

III – Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial: 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 e em outras normas aplicáveis;

Além de o plano ambiental de conservação e uso do entorno do reservatório necessitar da aprovação da administração pública, deve receber sanção popular mediante consulta pública e ciência do Ministério Público local na qualidade de curador ambiental, nos termos estabelecidos pelo § 2º, art. 4º, *verbis*:

Art. 4º
[...]

§ 2º A aprovação do plano ambiental de conservação e uso do entorno dos reservatórios artificiais deverá ser precedida da realização de consulta pública, sob pena de nulidade do ato administrativo, na forma da Resolução CONAMA 09, de 3 de dezembro de 1987, naquilo que for aplicável, informando-se ao Ministério Público com antecedência de 30 (trinta) dias da respectiva data.

O comitê de bacia hidrográfica correspondente, quando houver, será ouvido para manifestar pertinentemente ao plano (§ 3º, art. 4º).

A previsão de recepção de multiplicidade de uso do entorno dos lagos artificiais urbanos e rurais, dependendo de sua categoria e finalidade, tem previsão no § 4º, do art. 4º da mesma resolução, *ipissis literes*:

Art. 4º

[...]

§ 4º O plano ambiental de conservação e uso poderá indicar áreas para implantação de pólos turísticos e lazer no entorno do reservatório artificial, que não poderão exceder a 10% (dez por cento) da área total do seu entorno.

Essas permissibilidades apontadas neste parágrafo, estabelecem parâmetros de uso do entorno do lago, e fixa o percentual máximo de 10% (dez por cento) da área total da orla do corpo d'água como passível de supressão da APP para instalação desses projetos sociais.

Observa-se aqui neste dispositivo de resolução uma permissibilidade não tão preservacionista como aquelas dispostas no art. 4º, da Lei n. 4.771/1965 (Código Florestal). Essa indicação de maior abrangência de permissibilidade, está assentada, inicialmente, nas características do corpo d'água a ser protegido pela APP, vez que, os lagos artificiais de concepção e instalação humana são construídos visando à produção de água para consumo humano, produção de energia elétrica, lazer, estar bucólico, valorização dos imóveis adjacentes, esportes náuticos, amenização do clima e embelezamento das cidades; já as APPs dos corpos d'água tidos por sua essência naturais como lagoas, córregos, riachos, rios, a previsão de supressão de suas APPs é mais restritiva, ou seja, visa a maior preservação. Depois, essa maior ou menor abrangência de permissibilidade de supressão assenta-se no aspecto de que a legislação recepciona essas APPs: umas são próprias da lei (art. 2º do CF), outras para existir dependem de declaração do Poder Público (art. 3º do CF). A maior benevolência de permissibilidades de múltiplos usos dispensada às APPs de reservatórios artificiais, como estabelecido na Resolução CONAMA 302/02, reforça a tese de que essas áreas concebidas pelo homem, em razão de projetos de barramentos são administrativas, pois são conseqüentes de atos do Poder Público. Por isso, devem passar a ser recepcionadas no art. 3º do Código Florestal Brasileiro.

No tocante à função social ou socioambiental das APPs dos lagos artificiais, já tratada no capítulo III, item 3.3, sua ocorrência se dá nas duas modalidades de reservatório rural e urbano. A aplicação desse plano ambiental é cabível para os lagos rurais, nos termos do § 4º, do art. 4º, e do art. 186, da CF/88. A função socioambiental das APPs dos lagos artificiais urbanos também recepciona as permissibilidades dispostas no § 4º, do art. 4º, da citada Resolução 302, bem assim, o disposto no parágrafo único do art. 2º, do Código Florestal que manda observar os planos diretores e leis de uso do solo, aqui a Lei Federal 6.766/79 e leis estaduais, distrital e municipais, e ainda o mandamento do § 2º, do art. 182, da CF/88 que remete a ordenação de uso e conservação dessa APP para os planos de ordenamento das cidades, ditados nos planos diretores.

Assim, temos que as APPs dos reservatórios artificiais urbanos e rurais cumprem sua função social quando seu uso seja praticado, no sentido da conservação e preservação do corpo d'água (lagos), e o bem estar da população, com a aplicação do plano ambiental de conservação e uso (§4º, art. 4º da Resolução 302).

CAPÍTULO VI – O PROBLEMA DAS OCUPAÇÕES HUMANAS NA FAIXA DE PROTEÇÃO – APPs DOS RESERVATÓRIOS ARTIFICIAIS URBANOS

6.1 – Principais cidades brasileiras com ocorrência desse problema

A idéia de conceber lagos artificiais nos projetos de cidades não é prática recente dos urbanistas. Essa ocorrência, em geral, é freqüente em cidades cuja localização não é privilegiada por cursos d'água de maior porte, lagoas e pelo litoral brasileiro. Buscam com a instalação desses corpos d'água lânticos, a amenização do clima, o embelezamento da cidade, como balneário, e para possibilitar práticas esportivas em suas diversas modalidades.

As principais cidades brasileiras que fazem uso desse recurso são: Belo Horizonte –MG (Lagoa da Pampulha), Goiânia-GO (Lago das Rosas), Brasília –DF (Lago Paranoá), Londrina – PR (Lago Igapó). Estes reservatórios artificiais, na sua maioria, foram projetados e cheios antes da edição do Código Florestal Brasileiro de 1965 (Lei 4.771), modificado pela Lei 7.803/65 e pela Medida Provisória 2.166-67/2001. As ocupações de suas margens efetivaram-se na ausência de legislação reguladora. Essas ocupações, seja por obras públicas, sejam por construções de moradias e acessões de vários tipos, não foram licenciadas ambientalmente.

6.2 – Ocupações tidas como transgressoras da Resolução CONAMA 302/2002

Hoje, em face da edição da Resolução CONAMA nº 302/2002, essas ocupações são tidas como ilegais em razão de estarem edificadas sobre a margem do corpo d'água, num espaço ambiental a partir da lâmina d'água de 30 metros, definidos pela dita Resolução como Área de Preservação Permanente e não suscetível de ocupação por obras particulares em qualquer hipótese. Admite-se a supressão para utilidade pública ou interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio e na ausência de possibilidade de instalação do empreendimento noutra local.

6.3 – Cidades projetadas, aprovadas e registradas em Cartório Imobiliário que alcançam a lâmina d'água de reservatórios

Como exemplos, podemos colher: a cidade de Belo Horizonte com a Lagoa da Pampulha, Londrina-PR com o Lago Igapó e Brasília com o Lago Paranoá.

Em Brasília, no Lago Paranoá, segundo (TAMANINI *apud* FONSECA, 2001, p. 38), ainda “em fins de 1957 decidiu a Novacap construir as primeiras casas no Lago Sul. Na quadra que era então a QL-1, nos seus conjuntos 5, 6 e 7, foram elas edificadas, não em lotes vizinhos, mas salteados, para assim estimular o interesse de outros em construir e morar também no lago, junto aos que para ali já se haviam transferidos... Quinze casas foram erguidas, cinco em cada conjunto, sempre nos lotes 1, 9 e 15 no lado esquerdo da rua, 2 e 16, no lado direito. Ficaram prontas em 1958”.

“A ocupação da margem Norte se dá na década de 60, com a criação do Setor de Mansões Isoladas Norte, mais conhecido como o Setor de Mansões do Lago, registrado em cartório no ano de 1963. Para essa área foi assegurada a ocupação privada das margens do lago”. (FONSECA, 2001, p. 38).

“Somente nos anos 60 a área da Península Norte foi ocupada, instituindo-se o Setor de Habitações Individuais Norte, o Lago Norte, registrado em cartório no ano de 1961. Diferente dos lotes do Setor de Mansões, os terrenos das habitações individuais do Lago Sul e do Lago Norte não iam, com raríssimas exceções, até as margens do lago, prevendo-se uma faixa livre de acesso às margens”. (FONSECA, 2001, p. 38). (grifo nosso).

Assim, como noticia esses autores, na cidade de Brasília, o Setor de Mansões Isoladas Norte, mais conhecido como o Setor de Mansões do Lago, a totalidade dos lotes margeadores do lago, seus limites vão até a lâmina d'água do Lago Paranoá. Nos bairros Lago Norte e Lago Sul, que também margeiam o corpo d'água, há lotes em que seus limites vão também até a lâmina d'água.

Importante ressaltar que os parcelamentos de solo acima mencionados, sua concepção, aprovação e registro em cartório imobiliário, ocorreram antes da edição do novo Código Florestal Brasileiro de 1965.

6.4 – A função ambiental e a função socioambiental da propriedade urbana (recepcionado no capítulo II, 2.3, 2.4)

A propriedade tem concepção de direito fundamental mas não é, contudo, um direito capaz de erigir em supremacia de condição ilimitada e inatingível. O legislador constituinte de 1988 foi sábio em afirmar no inc. XXIII, do art. 5º, que *a propriedade atenderá sua função social*.

A função ambiental tem previsão no *caput* do art. 225, da CF/88 e se desdobra em pública e privada. A função ambiental pública é exercida pelas instituições e divide-se em legislativa, judiciária e administrativa, tendo atuação na edição de leis, regulamentos, resoluções, solução de conflitos ambientais, e na prestação de serviços públicos com ação do poder de polícia, e fomento nas atividades privadas. A função ambiental privada tem como agente a coletividade e busca a proteção ambiental não determinada, ou seja, não visa à especificidade; o agente privado age com pequenas ações como uso racional da água, do solo, da fauna e flora, e também atua para apoiar ou não projetos levados às audiências públicas.

A função socioambiental da propriedade urbana está expressa o § 2º, do art. 182, da Constituição Federal de 1988, assim: *a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor*. Depreende-se desse parágrafo de lei que a concepção da cidade deve obedecer aos planos diretores, que por sua vez, recepcionam as possibilidades e limitações de efetivação de projetos em face das especificidades ambientais, ou seja, os ecossistemas, assim por exemplo, uma cidade não pode ser instalada em áreas de infiltração de águas pluviais para recompor o lençol freático, por sobre as APPs dos cursos d'água, em área com topografia imprópria.

CAPÍTULO VII – ESTUDO DE CASO – LAGO PARANOÁ DE BRASÍLIA

7.1 – História da formação de Brasília

De acordo com FONSECA (2001), as terras formadoras do Planalto Central Brasileiro receberam os primeiros desbravadores por volta de 1596. Naquela época, já se falava na interiorização da sede do governo brasileiro. Em 1750, no período colonial, a idéia da interiorização da capital é dada como marco desse período. Foi Francisco Tossi Colombina, cartógrafo genovês, quem elaborou a Carta Geográfica de Goiás e das capitanias adjacentes e sugeriu a mudança da capital do país para o Planalto Central (FONSECA, 2001, p.25).

Como escreveu FONSECA (2001), o jornalista Hipólito José da Costa, do Correio Brasiliense, no século XIX, fez campanha em defesa da transferência da capital. As características de abundância de água, vastas campinas, pedras para edificação, madeira, minas, reforçavam a idéia de mudança. Aliada à potencialidade natural, tem-se a questão estratégica de segurança. As cidades de Paracatu, São João Del Rei e Formosa foram apontadas como concorrentes a sediar a capital (FONSECA, 2001, p. 25).

No Brasil Império, segundo FONSECA (2001), José Bonifácio de Andrada e Silva destacou-se como um dos defensores da idéia de mudança da capital. Mas na sugestão de José Bonifácio, a capital deveria ser fixada no Planalto mineiro, na cidade de Paracatu. Os nomes da nova capital sugeridos por Bonifácio foram: *Petrópolis ou Brasília* (FONSECA, 2001, p. 25)

Em 1889, com a Proclamação da República, os pensamentos e idéias de mudança da capital tornaram-se preceitos constitucionais. Consta naquela Carta Magna, o art. 3º, estabelecendo: *Fica pertencente à União, no Planalto Central da República, uma zona de 14.400 km², que será oportunamente demarcada, para nela estabelecer-se a futura capital federal.*

Em cumprimento a esse dispositivo constitucional, Floriano Peixoto concebeu, em 1892, a Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil, objetivando a locação do quadrilátero de 14.400 km², para sediar o Distrito Federal.

Liderada pelo astrônomo Luiz Cruls, conforme FONSECA (2001), a Comissão Exploradora do Planalto Central marcou a iniciativa oficial do governo brasileiro para concretizar a mudança da capital. Esta comissão ficou conhecida como Missão Cruls e realizou a demarcação do quadrilátero entre 1892 a 1894, cujo perímetro alcançou terras dos municípios de Luziânia e de Planaltina do Estado de Goiás. Pela primeira vez esse quadrilátero aparece no mapa do Brasil e com o nome de *Distrito Federal*. Além da demarcação do perímetro dos 14.400 km², a comissão praticou levantamento de clima, solo, fauna, flora e dos recursos hídricos, onde aparece a primeira citação do nome do Rio Paranoá, denominado no relatório, Paranauá, que quer dizer *rio largo, rio espraído*.

Os resultados obtidos com os levantamentos de dados de campo, obtiveram receptividade técnico-científico-política e, por isso, em 1894, Cruls, fora designado a presidir a Comissão de Estudos da Nova Capital da União. A segunda comissão Cruls aprofundou estudos detalhados do clima, águas fluviais e pluviais, opções de comunicação com o litoral, levantamento topográfico, indispensáveis para escolha definitiva de edificação da nova capital brasileira. A área escolhida foi a planície entre os ribeirões do Torto e Gama. Essa escolha obteve o aval do naturalista e botânico, A. Glaziou, que destacou sua beleza, amenidade do clima e a cristanilidade de suas águas. Foi também Glaziou que fez as primeiras referências sobre possibilidades de formação de um lago por barramento em torno da futura capital. A missão Cruls trabalhou até 1896 e seus trabalhos técnicos de levantamento serviram para projeção da nova capital.

Com a saída de Floriano Peixoto, as ações executivas preliminares de mudança da capital foram suspensas.

Nas festas de comemoração do centenário da independência do Brasil, a cidade goiana de Planaltina destacou-se na história nacional por receber em seu solo (Morro do Centenário, Serra da Independência, a 9 kms. da cidade) a Pedra

Fundamental de lançamento da nova capital brasileira, isso no dia 7 de setembro de 1922.

Só em 1946 foram retomados os estudos impulsionadores de mudança da capital, já na gestão de Eurico Gaspar Dutra, que por sua vez constituiu a Comissão Técnica de Estudos de Localização da Nova Capital, sob a presidência de Djalma Poli Coelho. Os estudos de campo dessa comissão reforçaram a escolha de localização feita por Cruls (FONSECA, 2001, 26).

Foi no final de 1952, que o Congresso Nacional votou a lei autorizativa da prática de estudos, para, em definitivo, escolher um sítio inserto no quadrilátero, visando a assentar a nova capital.

Sob a presidência de Café Filho, e atendendo preceitos constitucionais, foi por esse governo constituída a Nova Comissão de Localização da Nova Capital Federal, sob direção inicialmente de Aginaldo Caiado de Castro e depois pelo marechal José Pessoa. As comissões Cruls e Coelho foram por esta confirmada. Com base nos dados de campo colhidos por essas três comissões, a firma americana Donald Belcher & Associates, em seu relatório, recomenda cinco áreas chamadas de (sítios Castanho, Azul, Verde, Vermelho e Amarelo) para abrigar a nova capital dos brasileiros. Dentre esses cinco sítios, o escolhido foi o sítio Castanho por apresentar melhor clima, solo e água fluvial, isso em 1955. Também em 1955, o presidente Café Filho aprovou o Sítio Castanho para sediar a nova capital, que surgiria entre os Rios Preto e Descoberto, abrangendo os municípios de Formosa, Luziânia e Planaltina, todas do Estado de Goiás.

Em 1956, sob a presidência de Juscelino Kubitschek, a “aspiração nacional” de mudança da capital começou a se materializar. Em setembro desse mesmo ano, foi sancionada e publicada a Lei nº 2.874, que dispunha sobre a mudança da capital e criou a Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP (responsável pela construção e urbanização da futura cidade). O presidente Juscelino Kubitschek elegeu a construção de Brasília como a maior prioridade de seu governo, e em 21 de abril de 1960, a cidade foi inaugurada, tornando-se, oficialmente, a Capital do Brasil.

7.2 – A concepção e construção do Lago Paranoá

Segundo FONSECA (2001), para ter o plano urbanístico de Brasília foi lançado um edital de concurso em 1958. Juntamente com o traçado urbanístico, os urbanistas deveriam lançar soluções de como suprir a nova capital no abastecimento de água e energia elétrica e demais serviços de infra-estrutura. A idéia de criação de um lago artificial banhando a cidade era comum aos participantes do concurso. O Relatório Belcher indicou o Rio Paranoá como propício para instalação de usina hidrelétrica, do ponto de vista da topografia e volume d'água. No caso, o lago viria também para embelezar a cidade e amenizar seu clima, além de recreação.

Segundo o (MAPA HIDROGRÁFICO DO DISTRITO FEDERAL – versão 2001), a bacia hidrográfica do Paranoá, conhecida também por bacia hidrográfica do Lago Paranoá, tem como contribuintes principais as seguintes unidades hidrográficas: *Córrego Santa Maria/Torto, Rio Bananal, Riacho Fundo, Ribeirão do Gama e o Rio Paranoá ou Paranauá* (SEMARH-DF, 2001).

O Rio Paranoá era o limite territorial entre os municípios de Luziânia e Planaltina. Para instalação do projeto da nova capital e conseqüentemente, do Lago Paranoá, foi editado o Decreto de Desapropriação nº 480, de 30 de abril de 1955, assinado pelo então Governador de Goiás, José Ludovico de Almeida. A Fazenda Paranoá foi uma das fazendas alcançadas pelo decreto expropriatório. Ali viviam famílias vinculadas a uma comunidade maior da cidade de Planaltina. Em suas chácaras cultivavam milho, feijão, arroz, cana de açúcar, mandioca, seavam porco, criavam gado curreleiro, faziam rapadura e açúcar de forma. A comunidade local também desenvolvia atividades comerciais de charqueada, indústria de beneficiamento de couro de gado, máquina de limpar arroz e café.

O início da construção da nova capital se dera no final de 1956, iniciando pelas obras do *Catetinho* e instalação dos primeiros acampamentos na área destinada à Esplanada dos Ministérios.

Para construção do barramento vertical sobre a calha do Rio Paranoá, foi montado um acampamento pela NOVACAP no início de 1957.

Relata o jornal local da época *Diário de Brasília*, que as primeiras obras da construção do barramento, iniciaram no final de 1956, e tiveram as seguintes etapas:

07/1957 – conclusão do ante-projeto da usina hidrelétrica;

12/1958 – início das obras de desvio do Rio Paranoá

01/1959 – conclusão da ensecadeira do desvio e conclusão do vertedouro

11/1959 – início das obras da usina (DIÁRIO DE BRASÍLIA *apud* FONSECA, 2001, p. 35).

Não há registros determinantes na Revista Brasília, de divulgação oficial da empresa governamental NOVACAP, assim também no jornal local Diário de Brasília, da data de inauguração do Lago Paranoá. Segundo relata o arquiteto e professor aposentado pela UNB Lucídio Guimarães Albuquerque, interventor da construção da represa, o Lago Paranoá foi inaugurado em (12 de setembro de 1959), dia do aniversário do Presidente Juscelino Kubitscheck. Dessas informações e relato, depreende-se que o reservatório atingiu sua cota máxima (1000,80 m) acima do nível do mar), antes da inauguração de Brasília.

7.3 – Função socioambiental do Lago Paranoá para a cidade de Brasília

O Lago Paranoá foi concebido em cumprimento às exigências constantes do edital de concurso público para escolha do melhor projeto urbanístico. Esse corpo d'água lântico, segundo os projetistas, tem como funções principais: a produção de energia elétrica (usada para otimizar a demanda) e o embelezamento da cidade. (GLAZIOU *apud* FONSECA, 2001) em 1896, já concebia a possibilidade de criação de um lago por barramento sobre o Rio Paranoá objetivando amenizar o clima. Os projetos urbanísticos de Lúcio Costa, especificamente os lindeiros ao Lago Paranoá como Setor de Mansões Isoladas Norte, Lago Norte, Lago Sul, Setor de Clubes Norte e Sul e Setor de Hotéis de Turismo Norte e Sul, foram concebidos tendo o corpo d'água como estratégica para seus embelezamentos. Além disso, tem como função a recreação, o esporte náutico, a pescaria e o estar bucólico.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, § 2º, estabelece: *A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências*

fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. O Lago Paranoá assim cumpre sua função socioambiental ao patrocinar atrativos de estar bucólico e amenizando o clima em seu entorno.

7.4 – Reflexos e conseqüências advindas das ações antrópicas na margem do Lago Paranoá – ocupação das margens

A lâmina d'água do Lago Paranoá atingiu sua cota máxima de projeto (1000,80 metros acima do nível médio do mar) em 1961, FONSECA (2001). Esse corpo d'água lântico urbano faz parte dos projetos de urbanismo dos bairros lindeiros à sua margem. Em seu relatório do Plano Piloto de Brasília, Lúcio Costa afirma ter o lago vocação para o lazer, ao paisagismo e o estar bucólico. Por esses aspectos os projetos não recepcionaram adensamento às suas margens. As ocupações deveriam se restringir aos clubes esportivos, e às áreas de lazer, compostas de restaurantes, balneários e núcleos de pesca, objetivando promover amenidades bucólicas. As previsões do urbanista era de que o acesso às margens do lago fosse comum à coletividade local e de visitantes.

Entretanto, a previsão do urbanista não foi concretizada. A Comissão criada para aprovação dos projetos praticou modificações e inseriu o Setor de Habitação Individual Sul, ambos para promover a indigitada integração não prevista por Lúcio Costa. Teve, então, a ocupação da Península Sul no ano de 1957. Leia-se mais no capítulo VII, subtítulo 7.3.

De acordo com FONSECA (2001), a ocupação da margem Norte do Lago Paranoá iniciou-se em 1960. Nesse quadrante foi concebido e instalado o Setor de Mansões Isoladas Norte, mais conhecido como *Setor de Mansões do Lago*. Esse projeto contempla lotes que vão até a lâmina d'água, e também foi assegurado ao restante do projeto o acesso particular às margens do lago. Esse setor foi registrado no Cartório de Registro de Imóveis do Distrito Federal em 1963 (FONSECA, 2001, p.. 38, SEDUH/TERRACAP-DF).

Também no ano de 1960, iniciou-se a ocupação da Península Norte, com a concepção e implantação do projeto Setor de Habitações Individuais Norte, o conhecido Lago Norte, registrado em 1961.

Tem-se então que, há lotes registrados no Setor de Mansões do Lago e nos Setores Lago Norte e Lago Sul, cujos limites vão até a lâmina d'água do Lago Paranoá, isso antes da edição do novo Código Florestal Brasileiro de 1965 e da Resolução CONAMA 302/2002, a qual definiu como APP a faixa adjacente a lâmina d'água.

Para solucionar essas situações desses setores, há que se praticar a desapropriação de parte desses lotes (30 m) para poder efetivar a instalação da APP propriamente dita.

Para os lotes também dos Setores Lago Norte e Lago Sul adjacentes ao lago, onde já existe faixa de terra pública destinada à proteção das margens do lago, nelas o tratamento não é o mesmo. Essa faixa de terra pública (todos os parcelamentos foram projetados e implantados em terra pública), passou a ser ocupada ilegalmente pelos proprietários dos lotes. Nesse caso, pratica-se a reivindicação dessas faixas, independentemente de indenizações de acessões, liberando-as como APPs.

O urbanista Lúcio Costa também destinou nos projetos urbanísticos originais e margeadores do Lago Paranoá, como Setor de Clubes Esportivos Norte e Sul, lotes para a instalação de projetos destinados ao lazer da população, cujos limites das unidades imobiliárias vão até o espelho d'água. Nesses lotes foram instalados em 1960 o late Clube, Cota Mil, AABB e o Clube do Congresso. Esses clubes servem de acesso público ao lago, em que, na maioria deles, admite-se associação. Na mesma linha, foi projetado o Setor de Hotéis de Turismo Norte e Sul, lotes para instalação de restaurantes. Hoje existem edificadas 10 (dez) restaurantes, assim como os clubes, de acesso livre da comunidade.

Para esses casos já com destinação comum do povo, muito embora o usuário é tão somente de classe média, há que se enquadrar esse uso às regras ditas

pela Resolução CONAMA 302/2002, constantes nos artigos 1º, 2º, III, 3º, § 1º e 4º, concernente ao plano ambiental de conservação e uso do entorno do reservatório artificial.

7.5 – A margem do Lago Paranoá de Brasília como área de preservação permanente – APP, nos termos da Resolução 302 do CONAMA. A função ambiental desta APP para este corpo d’água

O Lago Paranoá de Brasília é um reservatório d’água artificial urbano, formado por consequência de barramento verticalizado por sobre a calha do Rio Paranoá. Foi concebido e projetado no Plano Diretor de Brasília. Tem-se notícia que seu espelho d’água atingiu a cota máxima de projeto (1000,80 metros acima do nível médio do mar) somente em 1961.

Depreende-se do histórico da legislação ambiental pretérita referida, e parte transcrita, a não tipificação como área de preservação permanente as margens de lagos artificiais. Nem o antigo Código Florestal Decreto, nº 23.793/34, nem o novo Código Florestal, Lei nº 4.771/65, alterado pela Lei 7.803/89, regularam as margens de lagos artificiais como APP.

A primeira tentativa de recepcionar esse espaço ambiental (margens dos lagos artificiais), não como APP, mas como reserva ecológica, se deu com a edição da Resolução nº 004, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, de 18 de setembro de 1985, publicada no DOU em 20 de janeiro de 1986. Esta resolução regulamentou o artigo 18 da Lei 6.938/81, que posteriormente foi revogado pela Lei 9.985/2000.

Expressava a Resolução nº 04, em seu art. 3º, *in litteris*:

- 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 horizontalmente, em faixa marginal cuja largura mínima será:
 - de 30 (trinta) metros para os que estejam situados em áreas urbanas;
(grifo nosso)

Esta resolução foi revogada pela Resolução n.º 303, de 20 de março de 2002.

Também em 20 de março de 2002, foi editada pelo CONAMA a Resolução n.º 302. Esta, sim, de forma clara, estabeleceu parâmetros, definições e limites de áreas de preservação permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do seu entorno. Com isso, enquadrou o espaço ambiental (margens dos lagos artificiais) como áreas de preservação permanente – APP ao regulamentar o artigo 2º da Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965. Esse art. 2º, assim expressa:

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 e artificiais. (grifo nosso)

Observa-se que esse dispositivo tão somente praticou a classificação das margens dos lagos artificiais como APP. Deixou de dimensionar esse espaço ambiental. Por isso, foi editada a Resolução CONAMA 302/2002 para suprir essa lacuna.

O artigo 2º da Resolução CONAMA 302/2002, estabelece:

Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições: I – Reservatório artificial: acumulação não natural de água destinada a quaisquer de seus múltiplos usos; II – Área de Preservação Permanente: a área marginal ao redor do reservatório artificial e suas ilhas, 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;

O artigo 3º da mesma resolução dimensionou a APP dos lagos artificiais urbanos, ao estabelecer:

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; (grifo nosso)

Assim, as margens do Lago Paranoá de Brasília, numa largura de 30 (trinta) metros, a contar do nível máximo (cota 1000,80 – acima do nível médio do mar), foi constituída por mandamento do artigo 2º, da Lei n. 4.771/65 (Código Florestal Brasileiro), e regulamentado pela Resolução CONAMA nº 302/2002, como Área de Preservação Permanente – APP.

A definição de APP de reservatórios artificiais inserta no inciso II, do art. 2º, da Resolução CONAMA nº 302/2002, transcrita no capítulo I, 1.5, dá os contornos e a função ambiental de preservação desse corpo d'água. Subtrai-se da definição que essas funções podem ser recepcionadas como função de regulação, de informação e de produção, contemplando valores ambientais, estéticos, cênicos, culturais, históricos e arqueológicos.

Como função reguladora, segundo (BILLESCHOU *apud* DORNELLES, 2002) pode-se destacar algumas contribuições:

a) proteção da qualidade, quantidade e regularidade da água, a de superfície e a subterrânea. As coberturas, arbóreas tanto nativas como artificiais, da faixa marginal (APP), contribuem na melhoria da qualidade da água do reservatório, impedindo a chegada de grande quantidade de sedimentos, nutrientes e produtos tóxicos, chegando a reter 80% do fósforo e 89% do nitrogênio que chegam das áreas adjacentes, propiciando o controle da erosão e perda do solo, e em consequência disso possibilita a infiltração d'água no solo, o que abastece o lençol freático e auxilia na recarga dos aquíferos subterrâneos. Para os reservatórios produtores de energia hidráulica, essas funções são de fundamental importância, haja vista o controle de assoreamento, o que provoca diminuição do espelho d'água;

b) proteção dos taludes, evitando desgaste erosivo e assoreamento do espelho d'água (DAVID & BOTELHO *apud* DORNELLES, 2002).

c) proteção do habitat aquático por meio do sombreamento proporcionado pela cobertura arbórea que auxilia na manutenção da temperatura da água, e as raízes auxiliam como abrigo dos organismos aquáticos, e os frutos como fonte de alimento de peixes, estes, por sua vez, ajudam na dispersão de sementes que repovoam a vegetação (GOULDING *apud* *ibid*);

d) proteção da redução de fragmentação dos habitats, possibilitando a manutenção dos corredores ecológicos fundamentais para reprodução, crescimento e manutenção da comunidade animal;

e) proteção na absorção e filtração de ruídos e da contaminação, bem assim na regulação do microclima;

f) como função global climática as APPs dos reservatórios artificiais exercem relevante contribuição na captação de carbono, considerando a quantidade de lagos artificiais espalhados pelo território brasileiro;

g) na acumulação de energia solar, as APPs com cobertura arborea nativa ou artificial contribuem como depositárias de energia solar, praticando sua recepção e amenizando seus reflexos;

h) na função de suporte, proporciona a manutenção da vida local e migratória, impondo-se às APPs degradadas sua recuperação e também as atividades recreacionais ligadas ao cenário paisagístico, como função de informação, possibilitando a recepção da paz, conforto espiritual, enriquecimento cultural, histórico, educativo e científico;

i) na função de produção utilitarista, possibilita a coleta racional de frutos, de madeira decadente, acesso à água para dessedentação e banho por meio de trilha sem praticar corte raso.

7.6 – Usos praticados/permitidos na Resolução CONAMA 302 – Previsibilidade de ampliação e redução dos limites de APP, respeitando os 30 metros, conforme o § 1º, de seu art. 3º

As comportas de superfície do Lago Paranoá foram “fechadas em 1959. Foram necessários 2 (dois) períodos chuvosos para que o espelho d’água alcançasse a cota máxima de projeto 1000,80 (mil metros e oitenta centímetros acima do nível médio do mar), o que ocorreu já em 1961” (FONSECA, 2001, p. 170).

Suas margens foram ocupadas por parcelamentos urbanos já referidos. Em alguns desses parcelamentos, existem lotes cujo limite de fundo é a lâmina d’água do Lago Paranoá. Com a demarcação desses parcelamentos, os primeiros moradores e usuários das margens do corpo d’água chegaram. Além de moradias, também foram previstos como usuário das margens, os clubes e os restaurantes, assim também as vias. O uso das margens do lago não foi só para acesso à sua água para banho e desedentação de animais, como também prestou-se para construções particularizadas, tais como edificação de piscinas, quadras de esportes, churrasqueiras, canil, embarcadouros, cultivo de flora exótica, coberturas de várias espécies, muretas junto à lâmina d’água etc.

A falta de legislação específica estabelecendo parâmetros e restrições de uso, bem assim o enquadramento legal como APP, certamente colaborou para as práticas indevidas nesse meio.

A citada Resolução 04/85 do CONAMA foi a primeira norma deliberativa de enquadramento legal que, entretanto, não delimitou qual a área deveria ser restrita a certos usos. Esta resolução foi revogada pela Resolução 303/2002.

Somente em 2002, esse espaço ambiental foi claramente delimitado pela Resolução 302, ficando fixado 30 (trinta) metros de largura, a contar da linha de contato do espelho d'água em sua cota máxima (cota 1000,80 mil metros e oitenta centímetros) com o solo firme e no sentido exógeno.

Com a edição dessa resolução, os proprietários de lotes adjacentes ao lago, os ocupantes de terras públicas lindeiras ao lago, tiveram ciência que a faixa de 30 (trinta) metros passara a ser definida como APP. A partir daí, suas construções e edificações tornaram-se ilegais. E essa ciência passou a desmotivar novas construções e edificações dentro da faixa. Entretanto, as edificações e construções inseridas antes de 2002, tanto em lotes particulares, como em terra pública, deverão ser desconstituídas.

A bacia do Rio Paranoá é formada pelos principais tributários Córrego Santa Maria, Ribeirão do Torto, Rio Bananal, Riacho Fundo, Ribeirão do Gama, Córrego Cabeça de Veado.

Nesta bacia hidrográfica estão instaladas as cidades do Plano Piloto de Brasília, Lago Norte e Lago Sul, Cruzeiro, Núcleo Bandeirante, também conhecida por Cidade Livre, Candangolândia, Riacho Fundo, Guará, parte de Taguatinga e parte do Paranoá. O aeroporto internacional de Brasília também está inserto na bacia. A superfície do espelho d'água é da ordem de 37,5 km², perfazendo 111,87 km de perímetro. A população assentada nessa bacia, segundo o censo de 2000, era de 616.864 habitantes.

A bacia do Lago Paranoá é a bacia mais antropizada do Distrito Federal e, por consequência dos usos praticados, o lago tem recebido grandes quantidades de detritos domésticos, erosivos, lixos industriais, o que vem diminuindo a vida útil desse corpo d'água lântico.

O Lago Paranoá têm várias aptidões: produção de energia elétrica, embelezamento das cidades que o circundam, estar bucólico, recreação, prática de esportes náuticos, pescaria, banho, e como receptor de esgotos domésticos tratados pelo sistema terciário pela CAESB.

A Companhia Energética de Brasília – CEB é a empresa administradora de produção de energia elétrica advinda da força hidráulica das águas do lago. Tradicionalmente, tem adotado procedimentos de controle de vazão pelas comportas de superfície, para adequar-se à demanda energética, haja vista, que a energia ali produzida é estratégica para sustentabilidade de demanda, ou seja, serve para organizar o fornecimento de energia e não como fonte principal.

Antecedente ao período chuvoso, a CEB pratica o rebaixamento do espelho d'água, formando-se o chamado “reservatório de espera”. A cota máxima alcançada pelo espelho d'água é de 1000,80 metros acima do nível médio do mar. Em outubro de 2000, a lâmina d'água estava na cota 1000, quando a CEB praticou seu deplecionamento, baixando para a cota 999,80 no período de 06 a 11.11.2000. Nessa operação de 2000, ficou constado que a operação de deplecionamento trouxe reflexos importantes no tocante à qualidade da água, obtendo-se redução de fósforo, e de biomassa de algas. Essa operação, aliada em critérios de manejo como modificação do tempo de residência da água, poderia ser praticada sazonalmente, como mais uma alternativa de gestão ambiental.

Baseada nessa perspectiva, a SEMARH-DF, aliada com outras instituições, entidades ambientais, órgãos e usuários preocupados com a conservação do lago, concebeu e desenvolveu um projeto de conservação e chamou-o de “Vamos Abraçar o Lago”. No período do deplecionamento, foram vazados do lago, cerca de 22 milhões de metros cúbicos d'água, equivalentes a 5% da massa líquida total.

Coube à Companhia de Água e Esgoto de Brasília – CAESB, o acompanhamento da qualidade da água no período do rebaixamento, por meio de monitoramento limnológico. Esse monitoramento demonstrou a permanência da boa qualidade da água. O rebaixamento também contribuiu para o escoamento das algas azuis coloniais.

Paralelamente ao monitoramento aquático, expedições vistoriaram a terra emergente, e constataram pontos com assoreamento, áreas degradadas, lixo de várias modalidades, adutoras lançando esgoto clandestino.

As pessoas responsáveis pela limpeza recolheram, em diversos espaços, várias toneladas de lixo, assim distribuídos: braço do Torto – 13 toneladas, braço do Bananal - 42 ton, braço do Riacho Fundo - 27 ton, braço do Gama/Cabeça de Veado – 22 ton, região do Varjão – 10 ton, região do Crespom – 25 ton, região do late – 18 ton, região Central Norte – Pólo 3 – 40 toneladas. Total de lixo recolhido – 197 toneladas. Isso num lapso temporal de 5 (cinco) dias.

A expedição também identificou espaços aptos a receber reflorestamento. Nas nascentes dos córregos Jerivá e Urubu, a montante do Lago Norte, e no *Parque Way* foram plantadas 5830 mudas de árvores nativas do cerrado brasileiro.

Pela primeira vez, foram praticadas no Lago Paranoá de Brasília, ações de manejo ecológico de forma minimamente planejada, esteando numa perspectiva ambiental de sustentabilidade. Dessas ações, poder-se-á no futuro, abstrair-se um novo paradigma, onde o Poder Público deve aliar-se à coletividade em projetos de gestão ambiental de forma sustentável, guiados pelos preceitos constitucionais (art. 225, CF/88).

7.6.1 – Projeto “Abraço no Lago Paranoá”. A CEB, CAESB e SEMARH, no período de 6 a 11/11/2000, praticaram rebaixamento de seu espelho d’água

A Central Elétrica de Brasília – CEB adota procedimentos de operação da Usina do Paranoá, instalada a jusante do barramento que represa o Rio Paranoá, formando o Lago Paranoá, de onde retira a força hidráulica para produção de

energia. Tais procedimentos são adotados obedecendo critérios econômicos, buscando melhores resultados financeiros, isso em harmonia com o sistema elétrico brasileiro interligado, e com demais usuários desse corpo d'água. Ocorre que o Lago Paranoá é um reservatório artificial urbano multiuso, devendo assim compatibilizar as diversas formas de uso. Nesta linha, as instituições públicas compostas pela CEB, CAESB e SEMARH praticaram o deplecionamento do espelho d'água no período de 6 a 11/11/2000, descendo até a cota 999,20 metros acima do nível médio do mar, o que provocou uma vazão de 22 milhões de metros cúbicos de água, praticando uma renovação de aproximadamente 5% de seu volume total.

A Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – SEMARH, aproveitou esse rebaixamento e constatou diversas irregularidades praticadas pelos moradores adjacentes usuários do lago e por visitantes usuários. As principais ações lesivas desenvolvidas pelos usuários são as emissões clandestinas de esgoto sem tratamento, tanto por adutoras particulares como por meio de galerias públicas de águas pluviais, a captação de água para irrigação de jardins e despejo de lixo na faixa de proteção que são carregados pelas enxurradas para dentro do lago. Foram identificados também locais passíveis de recebimento de plantio de mudas. (FONSECA, 2001, pp. 362 a 365).

Com essas ações, o Lago Paranoá vivenciou uma espécie de manejo ecológico, tendo como referência a perspectiva ambiental, rumando para um neófito paradigma, no qual o usuário passa ser também meio de conservação e preservação desse corpo d'água. A prática desenvolvida em 2000, foi repetida nos anos 2001, 2002, 2003 e 2004.

7.6.2 – Projeto “Vamos abraçar o Lago Paranoá”/2005

No final de outubro e começo de novembro de 2005, a CEB novamente praticou a operação de rebaixamento da lâmina d'água do Lago Paranoá, que desceu até a cota 999,50 metros acima do nível médio do mar, permanecendo com esta cota de 5 a 12/11/2005. A SEMARH operacionalizou entre os dias 7 a 13/11/2005 a limpeza e coleta de lixo na faixa de terra emergente, nas seguintes localidades: ponte do bragueto – 21 toneladas, piscinão do Lago Norte – 3 ton.,

centro olímpico da UNB – 9 ton., prainha do Lago Sul – 2 ton., parque área dos bosques – 2 ton., conjunto O da QI 12 do lago sul – 2 ton., parque Dom Bosco – 500kg., totalizando 39,50 toneladas. Nesta operação foram constatadas 12 ligações por meio de adutora para captação clandestina de água do lago. Segundo a SEMAHR e ADASA, as bombas serão lacradas e os usuários terão 30 dias para requerer outorga d'água junto à ADASA, que poderá licenciar ou não as captações. Numa comparação de volume, temos uma enorme queda na coleta de lixo de 2000 /2005 (INFORMATIVO SEMARH ano 1, n. 4, dezembro de 2005). Segundo esse jornal interno da SEMARH, o projeto “Vamos Abraçar o Lago Paranoá” tem por objetivo a educação e conscientização da população quanto à necessidade de preservar e conservar o Lago Paranoá.

Se a comparação da coleta de 2000 (197 toneladas) com a coleta de 2005 (39,50 toneladas) servir como indicador de educação ambiental, pode-se dizer que o projeto de deplecionamento do espelho d'água e limpeza da faixa de terra emergente, com a participação de usuários do lago, apresenta resultado positivo. Observa-se que, tecnicamente, esse projeto “Vamos Abraçar o Lago Paranoá” não preenche todos os pré-requisitos de um projeto de gestão ambiental. A prática lá operacionalizada é, tão somente, de rebaixamento da lâmina d'água e coleta de lixo disposto na faixa de terra emergente. Assim, para, conservação e preservação do Lago Paranoá, esse projeto não é adequado; falta-lhe adoção de ações desde a educação ambiental dos usuários, florestamento e reflorestamento das margens do corpo d'água (APPs), plano ambiental de uso e conservação do entorno (APP) do corpo d'água (art. 4º da Resolução CONAMA n. 3002/2002), dragagem de sólidos carregados para o lago, efetivo controle da qualidade da água para preservação do meio biótico e projeto de gestão da bacia hidrográfica tributária do lago.

7.7 – Alternativa de efetivação da APP: o enquadramento das APPs de reservatórios artificiais urbanos como restrição administrativa e passível de desapropriação

As Áreas de Preservação Permanente - APPs dos lagos artificiais foram estabelecidas pelo art. 2º, letra *b*, da Lei 4.771/65 (novo Código Florestal Brasileiro), com redação dada pela Lei 7.511/86. A doutrina denomina as APPs elencadas neste

artigo como APPs legais pelo só efeito da lei. Já as APPs elencadas no art. 3º, a doutrina chama-as de APPs administrativas, vez que, para sua existência, exige-se ato de declaração do Poder Público.

Entretanto, essa classificação e recepção pelos artigos de lei citados, não guarda correlação com a forma de criação da APP dos lagos artificiais urbanos e rurais, ambos dependentes para sua existência de ato de declaração de necessidade de tais APPs como de ato de aprovação pela administração pública. Senão vejamos: para que as APPs dos lagos artificiais urbanos passem a existir, dependem de aprovação do projeto de parcelamento do solo urbano, que concebeu o lago artificial no projeto; daí, sua existência. Tanto é que, na definição de APP do inc. II, art 2º, da Resolução CONAMA302/2002, não é exigida qualquer forma de cobertura arbórea para essa faixa de preservação permanente. Assim, se o parcelamento não existe, naquele local que seria instalado lago artificial, também inexistente APP.

Essa possibilidade de enquadramento das APPs de lago artificiais como APPs administrativas, e como tal, para sua existência dependem de desapropriação por parte do empreendedor, está recepcionada no § 6º, do art. 4º, do Código Florestal, *in literis*:

Art. 4º

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

Este parágrafo de lei é claro ao afirmar a obrigatoriedade, pelo empreendedor público ou privado, de desapropriar ou adquirir, as faixas de terra que passarão, com o enchimento do lago, a ser áreas de preservação permanente – APP (30 metros), conforme características apontadas na definição de APP inserta no inc. II, art. 2º, da Resolução CONAMA n. 302/2002. Essa imposição legal, remete as APPs dos lagos artificiais urbanos e rurais para as características de enquadramento legal para o elenco do art. 3º do Código Florestal Brasileiro; daí, para a efetivação das APPs de lagos artificiais urbanos consolidados, impõe-se sua aquisição ou desapropriação das partes de lotes projetados, aprovados, registrados e alienados, que hoje por

força dos regramentos dessa legislação passaram a ser Áreas de Preservação Permanente – APP.

Nesta linha, a própria legislação citada aponta plausibilidade de enquadramento das APPs dos lagos artificiais urbanos e rurais no elenco do art. 3º do novo Código Florestal, bem assim, as características das faixas de preservação permanente desses corpos d'água, segundo definição, também alinham nesse sentido, uma vez que, sequer é exigida qualquer forma de cobertura arbórea.

7.7.1 – Desapropriação de parte dos imóveis, como alternativa para efetivação das APPs

Como já dito em capítulo anterior, o Lago Paranoá de Brasília é um reservatório artificial urbano, vez que, concebido idealmente, projetado e implantado pelo homem. A história conta que esse corpo d'água dormente foi inaugurado em 12 de setembro de 1959, dia do aniversário do Presidente JK. Para alcançar sua cota máxima de projeto (1000,80 m.), foram necessários 2 (duas) estações chuvosas, por isso, o espelho d'água só alcançou a cota máxima em 1961.

Na concepção dos parcelamentos urbanísticos lindeiros a esse corpo d'água como o Setor de Mansões Isoladas Norte (SMIN), Lago Norte e Lago Sul, e mais os Setores de Clubes e Restaurantes Norte e Sul, foram desenhados lotes nas suas margens, que hoje, em face da Resolução CONAMA nº 302/2002 que estabeleceu como área de preservação permanente a faixa de 30 (trinta) metros envolto ao lago, a contar da lâmina d'água, superpõem essas APPs.

Esses projetos urbanísticos foram registrados no Cartório Imobiliário local, e as unidades imobiliárias, principalmente as que hoje superpõem as APPs, foram alienadas. Os proprietários vieram e, na sua maioria, edificaram suas residências e construções para lazer por sobre o que hoje é APP. Na época da concepção e registro imobiliário desses parcelamentos, o Código Florestal vigente era o Decreto nº. 23.793/1934. Este decreto não dispunha sobre APP de lagos artificiais urbanos; assim, a concepção dos lotes na margem dos lagos artificiais não era defeso em lei.

Depois veio o novo Código Florestal Brasileiro instituído pela Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, que por sua vez, na sua versão original, não contemplava dispositivos disciplinadores de uso das margens dos lagos artificiais urbanos. O novo código foi alterado pelas Leis 7.511/86, 7.754/89 e 7.803/89 que também não recepcionou as margens dos reservatórios como APP.

Em 2001 foi editada a Medida Provisória nº 2.166-67/2001, que introduziu o § 2º, no art. 1º do Código Florestal, que no seu inc. II, descreveu a APP e remeteu sua proteção para o artigo 2º.

A Resolução 302/2002 do CONAMA, veio para regulamentar o art. 2º, do Código Florestal concernente às áreas de preservação permanente dos reservatórios artificiais. Esta Resolução recepcionou os princípios da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador. Para sua elaboração, foi considerado que é função ambiental das APPs 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.

O art. 2º desta Resolução, citado em capítulo anterior, definiu *reservatório artificial e Área de Preservação Permanente*. O inciso III, do citado artigo 2º, assim definiu *Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial*:

Art. 2º

III - Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial: 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 e em outras normas aplicáveis;

O Inciso V, do mesmo artigo 2º, define *Área Urbana Consolidada*, como sendo:

Art. 2º

V – Área Urbana Consolidada: aquela que atende aos seguintes critérios:

- a) definição legal pelo poder público;
- b) existência de, no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana:
 1. malha viária com canalização de águas pluviais,
 2. rede de abastecimento de água;
 3. rede de esgoto;
 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública;
 5. recolhimento de resíduos sólidos urbanos;
 6. tratamento de resíduos sólidos urbanos; e

c) densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km².

Assim, esses projetos de parcelamento foram instalados antes da citada legislação, e só por isso, os proprietários desses imóveis já teriam direito a indenização de parte de seus lotes, para colocá-los a disposição como áreas de preservação permanente – APP., isso na teoria do direito adquirido. Essa figura não encontra recepção no Direito Ambiental, principalmente para áreas de preservação permanente, como é o caso focado. Não havendo possibilidade de aplicação dessa figura jurídica, ter-se-á que aplicar subsidiariamente, o ponto de vista defendido nesta monografia, de que as APPs de lagos artificiais urbanos e rurais são APPs administrativas, ou seja, para sua existência, depende-se de declaração do Poder Público e conseqüente aprovação de sua necessidade.

Consideradas como tal, as desapropriações não de ser aplicada nos moldes do Decreto -lei 3.365/41, com a justa indenização. Solidariamente a isso, há que se aplicar aqui o regramento do § 6º, do art. 4º do Código Florestal Brasileiro, já transcrito e que condiciona à instalação de lagos artificiais à aquisição ou desapropriação de áreas de preservação permanente – APPs. Ora, se para os novos lagos é imperativo a aquisição ou a desapropriação de faixa de terras adjacente ao corpo d'água dormente para a instalação de sua APP, há que se dar o mesmo tratamento para os lagos consolidados, isto é, parte dos lotes projetados, registrados e alienados que estão hoje por sobre a APP desse lago, devem ser indenizados e pagas por meio de processo de aquisição pelo empreendedor da época, ou pelo Poder Público, gestor desse meio ambiente.

No caso focado de estudo, as áreas adjacentes do Lago Paranoá de Brasília, aquelas partes de lotes já alienados devem ser adquiridos pela TERRACAP proprietária do imóvel que deu origem a essas cidades, ou, em face de sua personalidade jurídica, a desapropriação com justa indenização.

Praticada a desapropriação ou aquisição pelo empreendedor (§ 6º, art. 4º do Código Florestal), impõem-se aos usuários em geral, as regras de uso ditadas neste dispositivo de lei.

7.7.2 – Áreas públicas utilizadas em descumprimento ao Código Florestal e Resolução 302: impõe-se sua reivindicação e adequação de uso

Salvo as unidades imobiliárias (lotes urbano/residenciais/comerciais/institucionais) alienadas pela atual Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, administradora das terras públicas de propriedade do Distrito Federal e da União aos atuais proprietários, o restante das terras adjacentes ao espelho d'água do Lago Paranoá de Brasília, hoje em face do Código Florestal e Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, estabelecidas como Áreas de Preservação Permanente – APPs são terras públicas de propriedade do Distrito Federal. Essas faixas de terra estão localizadas entre a lâmina d'água do lago e as unidades imobiliárias. Os proprietários dessas unidades imobiliárias avançaram por sobre essa faixa e praticam usos diversos como delimitação por cerca viva, arame, muro, grades, instalação de quadras de esporte, jardins com conseqüentemente retirada da cobertura nativa, churrasqueiras, aterramentos, canil, casas de moradia, construções para bares em diversas modalidades, edificações de grande porte como parte do Clube Israel Pinheiro.

Nessas condições, particulares e instituições públicas ocupam áreas públicas adjacentes ao Lago Paranoá, tanto na faixa de 30 metros como fora desta. Para os ocupantes particulares impõe-se serem elas reivindicadas por meio de processo administrativo ou judicial. Para as ocupações de utilidade pública, aplica-se o art. 4º, Lei n. 4.771/65.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta monografia visualizou possível existência de uma inadequação no artigo 2º, alínea “b”, da Lei nº. 4.771, de 15 de setembro de 1965 (novo Código Florestal Brasileiro), que recepciona os corpos d’água, lagos ou reservatórios artificiais urbanos e rurais. As margens desses corpos d’água são Áreas de Preservação Permanente – APPs, assim estabelecidas no referido artigo que, por sua classificação, são tão somente pelo efeito da lei, não suscetíveis de indenização para sua disposição.

Pelos estudos praticados neste trabalho monográfico, tem-se que as APPs de reservatórios artificiais urbanos, sua concepção e instalação, são resultados da prática humana, bem assim, originárias de ato declaratório da Administração Pública, ao aprovar os empreendimentos de implantação de reservatórios públicos ou privados, por isso, classificadas como artificiais.

Elencadas no artigo 2º e recepcionadas pela doutrina como APPs legais, não são onerosas e portanto não suscetíveis de indenização. Nesse entendimento, os proprietários de lotes urbanos com essas características, para disposição de parte de seus lotes como APP, não estão sujeitos a serem indenizados para tornar esse espaço (30m) como bem de uso comum do povo. Em assim permanecendo, como APPs legais, podem provocar discussões jurídicas de interpretação, que nesse entendimento, forçosamente dar-se-á invasão da norma ambiental no ordenamento civil que assegura o direito de propriedade.

Assim, com os estudos praticados, aliados à interpretação doutrinária existente, mais o regramento contido no parágrafo 6º, do artigo 4º, do Código Florestal, que obriga o empreendedor a desapropriar ou adquirir as áreas criadas no entorno desses corpos d’água, indicam que as APPs situadas às margens de reservatórios artificiais urbanos e rurais não podem permanecer dispostas no artigo 2º, devendo ser relocadas para o artigo 3º, o qual recepciona as APPs administrativas sujeitas à indenização.

Efetivando esta proposta de alteração, evitará invasão de norma ambiental na norma civil, propiciando segurança ao direito de propriedade e evitando a propositura de demandas judiciais.

Permanecendo a disposição atual do artigo 2º, do CFB, ou seja, o estabelecimento de lagos ou reservatórios artificiais inseridos na sua alínea “b”, como não suscetíveis de desapropriação, os órgãos gestores do meio ambiente continuarão com dificuldades de praticar gestão ambiental nesses imóveis particulares, em face do direito de propriedade. Em razão disso, o meio ambiente nesses espaços continua sem a regular gestão ambiental, permanecendo a possibilidade de degradação, comprometendo o almejado desenvolvimento sustentável.

Para praticar esta proposta de alteração da letra “b” do citado artigo, esta monografia propõe as seguintes medidas significativas e viáveis para a sua implementação:

- conscientização dos membros do Congresso Nacional da existência de reservatórios artificiais instalados nas cidades brasileiras com a ocorrência significativa de ocupações de imóveis, hoje tidas irregulares em face da atual legislação ambiental, o que vem impedindo a efetivação dessas APPs, num confronto com o direito de propriedade, para demonstração da existência de recepção equivocada das APPs no citado dispositivo;
- realização de audiências públicas, com a participação do Ministério Público na qualidade de curador ambiental, para a apreciação pela coletividade de plano de uso e conservação do entorno (APP) de reservatórios artificiais urbanos;
- demonstração científica aos parlamentares da necessidade de efetivação e preservação das APPs que circundam esses corpos d’água, tanto para a preservação hídrica, da paisagem, da estabilidade geológica, da biodiversidade, do fluxo gênico, da fauna e da flora, proteção do solo e bem estar das populações humanas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENJAMIN, Antônio Herman V. **Reflexões sobre a hipertrofia do direito de propriedade na tutela da reserva legal e das áreas de preservação permanente.**

In: I Congresso Internacional de Direito Ambiental, 1997, São Paulo: **Anais...** São Paulo: Instituto o direito por um planeta verde, 1997.

COIMBRA, Ávila. **O outro lado do meio ambiente.** Campinas-SP, Editora Millennium, 2002.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**, v 4, dir. das coisas, 17 ed., 2002. São Paulo.

DORNELLES, Lia Drumond Chagas, **O Regime Jurídico das Margens dos Corpos D'água como Áreas de Preservação Permanente e o Direito de Propriedade.**

Dissertação de Mestrado. Orientadora Dra. Sonia Maria Pereira Wiedmann. CDS/UnB/UB. Brasília – DF, 2002.

FONSECA, Fernando Oliveira, **Olhares Sobre o Lago Paranoá**, 1ª ed., Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do DF., 2001.

LEUZINGER, Márcia Dieguez, **Meio ambiente: Propriedade e Repartição Constitucional de Competências.** Rio de Janeiro. Editora Esplanada, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme, **Direito Ambiental Brasileiro.** 11ª Edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo. Malheiros Editores, 2003.

MAGALHÃES, Juraci Perez. **A Evolução do Direito Ambiental no Brasil**, Oliveira Mendes, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de, **Curso de Direito Administrativo**, 17ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2004.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**, Editora Revista dos Tribunais, 3ª ed., 2004.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de Direito Privado**. São Paulo. Ed. Rev. dos Trib., Parte Especial, 1983.

NOVO DICIONÁRIO DA LÍNGUA PORTUGUESA , Nova Fronteira S/A, 1996, pp. 1-1838

SEMARH, **Informativo ano 1**, n. 4, dezembro de 2005, pp. 1-08

SILVA, Jose Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**, 4ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2002.

WAINER, Ann Helen. **Legislação Ambiental Brasileira: Subsídios para a História do Direito Ambiental**. Rio de Janeiro. Revista Forense, 2ª ed., 1999.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Apresentação de citações em documentos**, NBR 10520. Rio de Janeiro, 2002.

GIL, Antônio Carlos. 1946, **Como elaborar projetos de pesquisa**, 4ª ed., - São Paulo: Atlas, 2002.

MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica para o curso de direito**, 2ª ed., Atlas, São Paulo, 2001.

LAVILLE, Christian; DIONNE Jean; trad.: Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. **A construção do saber: Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**, Belo Horizonte, UFMG, Porto Alegre, Artes Médicas Sul Ltda, 1999.

ANEXOS:**ANEXO I – SUGESTÃO DE PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA ALÍNEA “b” DO ART. 2º, DO CÓDIGO FLORESTAL**

Lei n. _____, de 28 de novembro de 2006

Dispõe sobre alteração locacional de parte da letra *b* do art. 2º (*reservatório d'água artificial*) para o art. 3º do Código Florestal Brasileiro.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei

Art. 1º Os lagos ou reservatórios d'água artificiais urbanos e rurais, elencados na letra *b* do art. 2º, da Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965 (novo Código Florestal Brasileiro), passam a integrar o art. 3º do mesmo diploma legal.

Art. 2º O art. 3º da citada lei, passa a ter a seguinte redação:

Art. 3º

...

í) a proteção das margens dos lagos ou reservatórios d'água artificiais urbanos e rurais, nos limites, respectivamente, de 30 (m) e 100 (m) metros.

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor 120 (cento e vinte dias) dias após a data de sua publicação, revogado parte da letra *b* do art. 2º do Código Florestal, no tocante a lagos ou reservatórios d'água artificiais e demais disposições em contrário.

Brasília, 24 de fevereiro de 2006; 186º da Independência e 118º da República.

Luiz Inácio Lula da Silva

(DOU 30.11.2006)

JUSTIFICATIVA

Com o advento da Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, que instituiu o novo Código Florestal Brasileiro, das alterações recebidas, tem-se inserto no seu art. 1º que:

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.

Entende-se inserto de forma genérica nessa citação legal, as Áreas de Preservação Permanente- APP, tanto as legais (art. 2º), como as administrativas (art. 3º).

A redação atual do art. 2º é:

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 e **artificiais**; (grifo nosso)

As áreas elencadas nesta alínea *b*, deste art. 2º, são denominadas pela doutrina de APPs legais, por ser sua instituição decorrente somente do efeito da Lei. Essas APPs legais são definidas por limitações genéricas, atingindo propriedades indeterminadas, pelo que são consideradas como restrições administrativa. E como não inviabilizam totalmente a propriedade, as suas restrições de uso não demandam desapropriação, são gratuitas.

Observa-se que esta alínea *b* recepcionou como meio ambiente passível de restrição administrativa gratuita os reservatórios d'água artificiais (urbanos e rurais).

Com efeito, o § 6º, do art. 4º, do mesmo Estatuto Florestal, impôs ao empreendedor a desapropriação ou a aquisição dessas faixas de APP envoltas ao corpo d'água, nestes termos:

Art. 4º

§ 6º Na implantação de reservatórios artificiais é obrigatória a desapropriação ou aquisição, pelo empreendedor, das **áreas de preservação permanente** criadas nos seu entorno, cujos parâmetros e regime de uso serão definidos por resolução do CONAMA.

Assim, temos que neste § 6º, há a obrigação de o empreendedor de desapropriar, sendo ele Poder Público e de adquirir sendo ele empreendedor particular, as áreas destinadas à APP, enquanto que, o art. 2º estabelece sê-las gratuitas.

Já o art. 3º dessa mesma lei, assim estabelece, *verbis*:

Consideram-se, ainda, de preservação permanentes, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas:

a) *atenuar a erosão das terras*

...

As APPs previstas neste art. 3º, denominadas pela doutrina de APPs administrativas, são aquelas cuja existência e determinação são estabelecidas por ato administrativo da autoridade pública ambiental. Nessas modalidades de APPs, a limitação ao uso da propriedade não é genérica e sim limitada; há uma individualização da propriedade objeto do ato imperativo da Administração.

Nessa linha, está o caso das APPs dos reservatórios artificiais urbanos e rurais, vez que, para sua existência, a Administração Pública interveio com a aprovação do projeto de parcelamento do solo urabano que contempla o reservatório d'água artificial, como exemplos têm-se o (LAGO IGAPÓ – Londrina-PR), (LAGO PARANOÁ – Brasília); o mesmo ocorrendo com os reservatórios artificiais rurais multiusos (LAGO DE CORUMBÁ IV – GO).

Nesse entendimento, propõe-se a relocação dos reservatórios d'água artificiais estabelecido no art. 2º, *b*, para o art. 3º, buscando, com isso, harmonizar a matéria com o disposto no § 6º, art. 4º da citada Lei; evitar demandas judiciais; e interferência no direito de propriedade.

ANEXO II – BACIA DO LAGO PARANOÁ DE BRASÍLIA – Carta de Drenagem

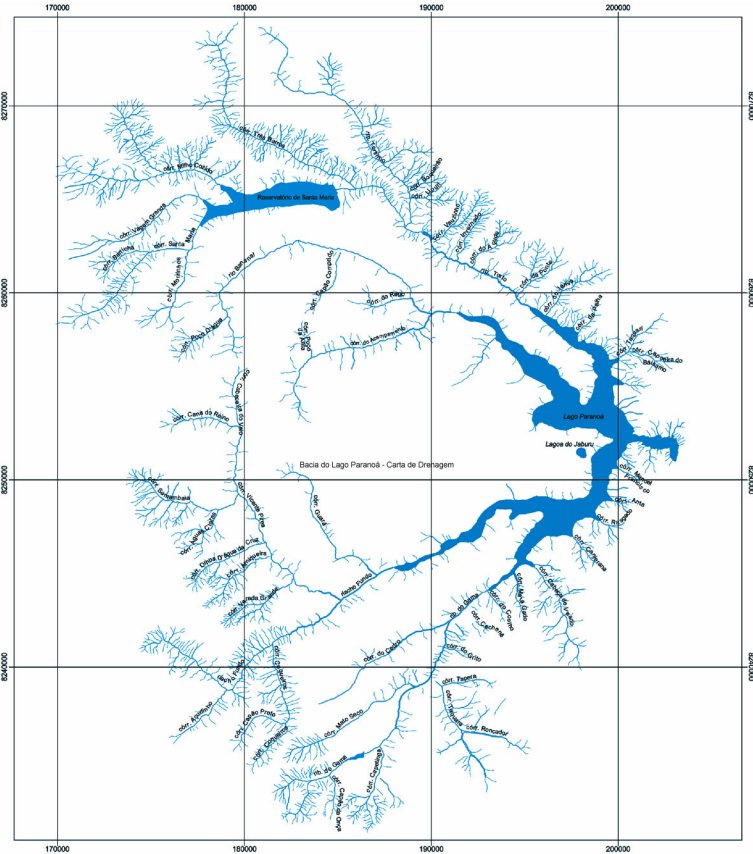
Vide mapa anexo

Fonte: mapa hidrográfico do Distrito Federal


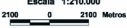
ANEXO III – AEROFOTO DO LAGO PARANOÁ DE BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL

Vide mapa anexo

Bacia do Lago Paranoá - Carta de Drenagem



 Lago Paranoá - 37,50 Km²
 Hidrografia
 Lagos e reservatórios


 Escala 1:210.000


Fontes:
 Fotos aéreas 1:60.000 - USAF - 1960.
 Toponímia obtida do mapa das Unidades
 Hidrográficas do Distrito Federal - 1994.
 SICAD 1:10.000 - 1991.

Produção
 Secretaria de Meio Ambiente e
 Recursos Hídricos do DF.
 2001

Projeção UTM
 Datum horizontal - Córrego Alegre

Lago Paranoá - DF

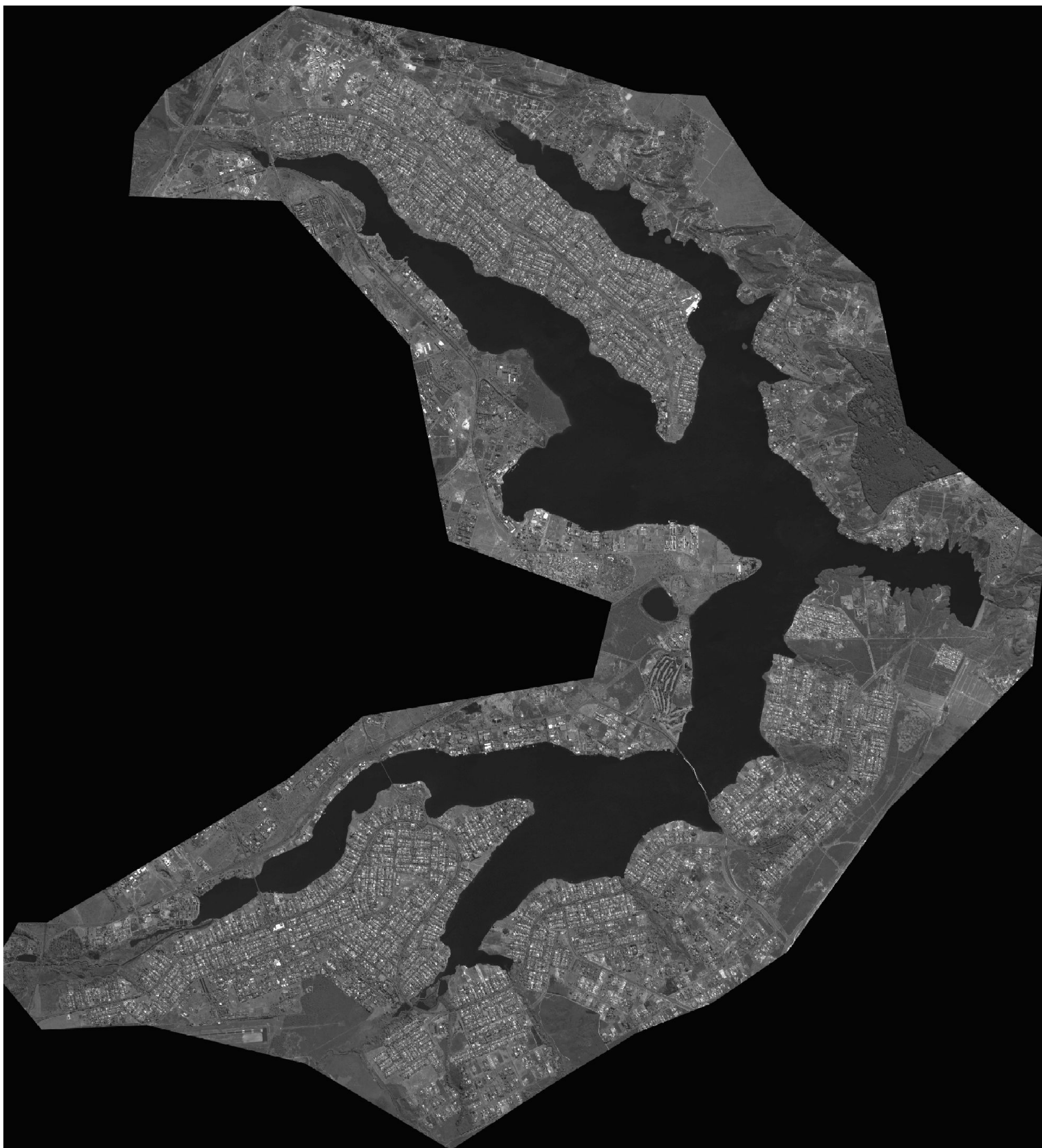


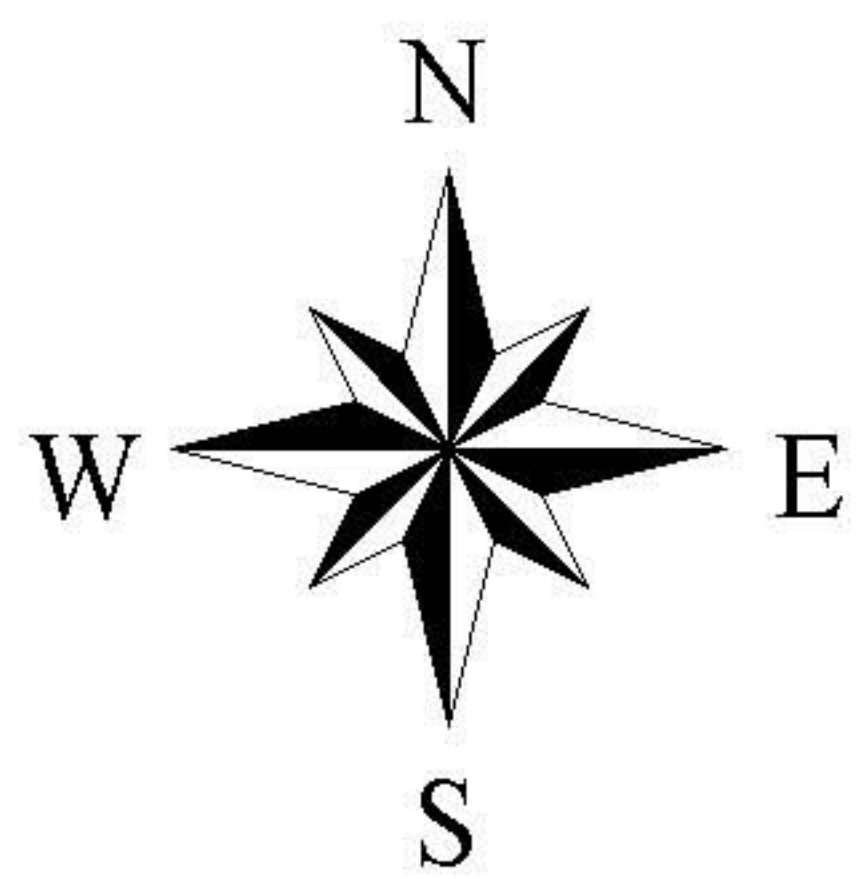
Imagem de Satélite do Lago Paranoá - DF
Pancromática - QuickBird - Resolução 0.06 m -2005

SEMARH
Secretaria de Meio Ambiente
e Recursos Hídricos

Escala 1: 4000



SHIN - Península Norte - Brasília DF



Escala 1:10000

 Lotes Lago Norte

Imagem de Satélite do Lago Paranoá - DF
Pancromática - QuickBird - Resolução 0.60m - 2005

SEMARH
Secretaria de Meio Ambiente e
Recursos Hídricos

GDF
Governho do Distrito Federal